
3 1761 11970651 3

SÉNAT DU CANADA

SESSION DE 1939

RAPPORT

Présenté en conformité d'une résolution du Sénat

À

L'HONORABLE PRÉSIDENT DU SÉNAT

PAR

LE CONSEILLER PARLEMENTAIRE

AU SUJET DE

la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et de matières connexes.



OTTAWA
EDMOND CLOUTIER
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
1940



TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1

Les trois provinces originaires du Dominion.

Les provinces admises dans la Confédération après 1867.

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'est pas limitatif.

La répartition, par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces est limitative.

Dérogations judiciaires au texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

La clause relative aux sujets non attribués, article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

La réglementation du commerce, article 91 (2) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

La propriété et les droits civils dans la province, article 92 (13) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Le pouvoir exécutif du Dominion.

ANNEXE 2

	Années
Journaux de la Nouvelle-Ecosse	1864–1868
Débats parlementaires de la Nouvelle-Ecosse	1864-1869
Journaux de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick	1864–1867
Journaux du Conseil législatif du Nouveau-Brunswick	1865–1866
Débats de l'Assemblée du Nouveau-Brunswick	1865 et 1867
Journaux de l'Assemblée de la province du Canada	1864–1866
Débats de l'Assemblée de la province du Canada sur la Confédération	1864–1865

ANNEXE 3

NUMÉROS ET TITRES DES DÉCISIONS DU COMITÉ JUDICIAIRE DU CONSEIL PRIVÉ JOINTES AU RAPPORT

Cause nº

1. L'Union Saint-Jacques v. Bélisle (1874) L.R. 6 P.C. 31.
2. Dow v. Black (1875) L.R. 6 P.C. 272.
3. Valin v. Langlois (1879) 5 A.C. 115.
4. Cushing v. Dupuy (1880) 5 A.C. 115.
5. Citizens Insurance Co. v. Parsons (1881) 7 A.C. 96.
6. Russell v. la Reine (1882) 7 A.C. 829.
7. Hodge v. la Reine (1883) 9 A.C. 117.
8. Colonial Building Assn. v. le procureur général de Québec (1883) 9 A.C. 157.
9. La Banque de Toronto v. Lambe (1887) 12 A.C. 575.
10. Maritime Bank v. le receveur général du Nouveau-Brunswick (1892) A.C. 437.
11. Tennant v. Union Bank of Canada (1894) A.C. 31.

Cause n°

12. Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada (*faillite*) (1894) A.C. 189.
13. Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada (*prohibition*) (1896) A.C. 348.
14. Fielding v. Thomas (1896) A.C. 600.
15. Brasseurs et malteurs v. Ontario (1897) A.C. 231.
16. Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario (*pêcheries*) (1898) A.C. 700.
17. La compagnie du chemin de fer du Pacifique-Canadien v. Bonsecours (1899) A.C. 367.
18. Union Colliery v. Bryden (1899) A.C. 580.
19. Madden v. Nelson and Ft. Sheppard Ry. Co. (1899) A.C. 626.
20. Manitoba v. Licence Holders (1902) A.C. 73.
21. Ontario Mining Co. v. Seybold (1903) A.C. 73.
22. Cunningham v. Tomey Homma (1903) A.C. 151.
23. Ontario v. Hamilton Street Ry. (1903) A.C. 524.
24. Toronto v. Bell Telephone Co. (1905) A.C. 52.
25. Canada v. Cain (1906) A.C. 542.
26. Le Grand-Tronc v. Canada (1907) A.C. 65.
27. McGregor v. Esquimalt Ry. (1907) A.C. 462.
28. Toronto v. le Pacifique-Canadien (1908) A.C. 54.
29. Crown Grain Co. v. Day (1908) A.C. 504.
30. La Compagnie Hydraulique v. Continental Heat Co. (1909) A.C. 194.
31. Montréal v. la Compagnie des Tramways de Montréal (1912) A.C. 333.
32. Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada (*renvois aux tribunaux*) (1912) A.C. 571.
33. Renvoi relatif au mariage (1912) A.C. 880.
34. John Deere Plow Co. v. Wharton (1915) A.C. 330.
35. Le procureur général de l'Alberta v. le procureur général du Canada et le Pacifique-Canadien (*passages à niveau*) (1915) A.C. 36.
36. Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Alberta (*assurances*) (1916) 1 A.C. 588.
37. Bonanza Creek Gold Mining Co. v. le Roi (1916) 1 A.C. 566.
38. Renvoi au sujet de l'*Initiative and Referendum Act* (1919) A.C. 935.
39. Paquet v. la Corporation des pilotes (1920) A.C. 1029.
40. Great West Saddlery Co. v. le Roi (1921) 2 A.C. 91.
41. Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley (1921) 2 A.C. 417.
42. Renvoi relatif à la loi de la Commission de commerce (1922) 1 A.C. 191.
43. Le Roi v. Nat. Bell Liquors (1922) 2 A.C. 128.
44. Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press Co. (1923) A.C. 695.
45. Le procureur général de l'Ontario v. les Assureurs réciproques (1924) A.C. 328.
46. Caron v. le Roi (1924) A.C. 999.
47. La Commission d'électricité de Toronto v. Snider (1925) A.C. 396.
48. Nadan v. le Roi (1926) A.C. 482.
49. La Banque Royale du Canada v. Larue (1928) A.C. 187.

Cause n°

50. Le procureur général du Manitoba v. le procureur général du Canada (*vente de titres*) (1929) A.C. 260.
51. Edwards v. le procureur général du Canada (*femmes sénateurs*) (1930) A.C. 124.
52. Le procureur général du Canada v. le procureur général de la Colombie-Britannique (*conserves de poisson*) (1929) A.C. 111.
53. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. McDonald Murphy Lumber Co. (1930) A.C. 357.
54. Proprietary Articles Trade Association v. le procureur général du Canada (1931) A.C. 310.
55. Silver Bros. Ltd.—Le procureur général de Québec v. le procureur général du Canada (*priorités*) (1932) A.C. 514.
56. La réglementation de l'aéronautique au Canada (1932) A.C. 54.
57. La réglementation des radiocommunications au Canada (1932) A.C. 394.
58. Loi des assurances du Canada (1932) A.C. 41.
59. Lymburn v. Mayland (*Security Frauds Prevention Act*) (1932) A.C. 318.
60. Croft v. Dunphy (*exterritorialité*) (1933) A.C. 156.
61. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. la Kingcome Navigation Co. (1934) A.C. 45.
62. Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario (*loi du repos hebdomadaire, etc.*) (1937) A.C. 326.
63. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. le procureur général du Canada (*organisation du marché des produits naturels*) (1937) A.C. 377.
64. Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario (*placement et assurances sociales*) (1937) A.C. 355.
65. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. le procureur général du Canada (*loi d'arrangement entre cultivateurs et créanciers*) (1937) A.C. 391.
66. Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada (*Commission du commerce et de l'industrie*) (1937) A.C. 405.
67. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. le procureur général du Canada. (*article 498A, Code criminel*) (1937) A.C. 368.
68. Forbes v. le procureur général du Manitoba (*impôt sur le revenu des fonctionnaires de l'Etat*) (1937) A.C. 260.
69. La municipalité de Toronto v. la municipalité d'York (*qu'est-ce qui constitue un tribunal?*) (1938) A.C. 415.
70. Shannon v. Lower Maitland Dairy Products Board (*organisation du marché des produits naturels*) (1938) A.C. 708.
71. Le procureur général de l'Alberta v. le procureur général du Canada (*impôts, banques et crédit*) (1938) A.C. —

ANNEXE 4

La capitulation de Québec (1759).
La capitulation de Montréal (1760).
Le Traité de Paris (1763).
Proclamation royale au sujet de Québec, etc. (1763).
Instructions du Roi au gouverneur Murray (1763).
Avis des conseillers juridiques de la Couronne (1766).

Note au sujet du droit civil antérieur à l'Acte de Québec (1759-1774).
Débats du parlement impérial au sujet de l'Acte de Québec (1774).
L'Acte de Québec (1774).
Jugement dans l'affaire Campbell v. Hall (1774).
Ordonnance concernant les tribunaux civils (1777).
Lettres au sujet de l'Acte constitutionnel:
  Finlay à Nepean (1787).
  Grenville à Dorchester (1789).
Extraits de l'Acte constitutionnel (1791).
Acte introduisant la loi civile anglaise dans le Haut Canada (1792).
L'Acte d'Union (1840).
Les conférences de Charlottetown, de Québec et de Londres.
La Conférence de Québec (1864).
La Conférence de Londres (1866-1867).
Délibérations de la Conférence de Londres (1866).
Texte des Résolutions de Québec (1864).
Texte des Résolutions de Londres (1866).
Comparaison des résolutions de Québec avec les résolutions de Londres.
Discours de lord Carnarvon à la Chambre des Lords.
Texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867.
Comparaison des résolutions de Londres avec le texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.
Concordance de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, des Résolutions de Londres et des projets de l'Acte.
Amendement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.
  Débat à la Chambre des communes du Canada (1876).
  Débat à la Chambre des communes du Canada (1925).
  Opinion d'A. Barriedale Keith (1933).
  Rapport de la Conférence fédérale-provinciale sur la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (1927).
La confédération constitue-t-elle un " traité " ou " pacte "?
  Pour l'affirmative: L'honorable G. H. Ferguson (1930).
  Pour la négative: M. N. McL. Rogers (1931).
  Observations par le conseiller parlementaire du Sénat (1939).

ANNEXE 5

Rapport de la conférence impériale sur l'application des lois des dominions (1929):
  (*a*) Pouvoir d'annulation, droit de réserve, etc.
  (*b*) Le *Colonial Laws Validity Act.*
  (*c*) Recommandations d'ordre général.
Rapport de la Conférence impériale (1930) sur le *Colonial Laws Validity Act.*
Texte du *Colonial Laws Validity Act.*
Observations sur l'égalité de statut des dominions.
Texte du Statut de Westminster (1931).
Notes sur le Statut de Westminster (1931).

OTTAWA, le 17 mars 1939.

À l'honorable président du Sénat du Canada.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Le 30 juin 1938, le Sénat adoptait la résolution dont le texte suit:

Que, durant les prochaines vacances du Parlement, le conseiller parlementaire du Sénat soit autorisé et mandaté ainsi qu'il suit:

1. Pour étudier les dossiers de la Conférence de Québec et tels autres documents antérieurs à la Confédération et qui exposent l'étendue des pouvoirs législatifs qui devaient être conférés à l'Union centrale ou générale bien déterminée qui a été proposée et qui a été acceptée par les trois provinces primitives du Canada; et

2. Pour comparer le texte de la Partie VI de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, intitulée: "Distribution des pouvoirs législatifs", avec (*a*) les documents antérieurs à la Confédération et avec (*b*) les décisions rendues par le Comité judiciaire du Conseil privé et qui déterminent ou exposent les pouvoirs législatifs du Parlement du Canada à l'époque actuelle, et

3. Afin de faire connaître à Son Honneur le Président, pour la gouverne du Sénat

(*a*) Tout écart important entre le projet de répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, ainsi qu'on avait l'intention d'opérer cette répartition à l'époque de la Confédération, et les mêmes pouvoirs législatifs tels que les établit le texte de la Partie VI de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867; et aussi tout écart important entre un tel projet de répartition antérieur à la Confédération ou ce texte et les décisions dudit Comité judiciaire qui déterminent ou exposent comme susdit les pouvoirs législatifs du Dominion par rapport à l'époque actuelle; et

(*b*) Sur quels points, s'il en est, il serait nécessaire de faire modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon à le rendre conforme (en tant qu'il concerne la répartition des pouvoirs législatifs) à l'apparente intention des provinces qui, à l'origine, ont formé le Dominion. Aussi, sur quels points, s'il en est, il est nécessaire de modifier cet Acte, en vue de le rendre (en tant qu'il touche à la répartition des pouvoirs législatifs) apte et suffisant à répondre aux exigences législatives actuelles du Dominion, dans la mesure où ces exigences sont devenues apparentes ou peuvent être déterminées; et

(*c*) Toute autre matière ou question paraissant se rattacher à l'étude et au rapport que la présente autorise.

J'ai, par les présentes, l'honneur de faire connaître que j'ai procédé aux études et comparaisons indiquées aux paragraphes 1 et 2 de la résolution précitée et je note respectueusement qu'avant de présenter le rapport que prescrit le paragraphe 3 de cette résolution, certaines remarques s'imposent.

1. D'abord, à l'égard du paragraphe 1, où il est question de l'élaboration et de l'acceptation par les trois provinces originaires du Canada d'un projet d'union déterminé. Mes recherches m'ont amené à la conclusion que ces provinces n'ont jamais été saisies de projets d'union et que le prétendu pacte de la confédération n'existe pas. Diverses pièces jointes, dans les annexes au présent rapport, démontrent que la Conférence de Québec, dont il est question dans la résolution du Sénat, comprenait simplement des délégués de cinq provinces désignés par la couronne et réunis à Québec en octobre 1864, avec l'autorisation de *discuter* de l'union de toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord, sans pouvoir de conclure ni d'arrêter une telle union; que les délégués adoptèrent à cette conférence soixante-douze résolutions, généralement connues depuis sous le titre de Résolutions de Québec; que ces résolutions, du fait de leur texte même et le gouvernement impérial en ayant ainsi décidé, ne devaient prendre effet qu'après ratification par les législatures des provinces intéressées; que, parmi les cinq provinces, celle du Canada fut *la seule* qui ait jamais accordé la sanction requise; que, par conséquent, elles n'entrèrent jamais en vigueur; que, plus de deux ans après la dissolution de la Conférence de Québec à la suite du rejet par la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick du projet de Québec, les législatures de ces deux provinces adoptaient des résolutions à peu près semblables favorisant la reprise, à Londres, de pourparlers en vue de l'union avec la province du Canada à des conditions qui y seraient *débattues* par les délégués des trois provinces, mais *arrêtées* directement avec le gouvernement impérial; que, en décembre 1866, les délégués des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, soit trois des cinq provinces représentées antérieurement à Québec, se réunissaient à Londres et constituaient la Conférence de Londres

afin de remettre à l'étude la question de l'union des *trois* provinces et non, comme à Québec, de *toutes* les provinces de l'Amérique britannique du Nord; que le mandat des délégués de deux de ces trois provinces (la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick) procédait de leur parlement respectif et les obligeait à discuter à nouveau avec les autres délégués de conditions acceptables à toutes, mais d'arrêter les conditions de l'union avec le gouvernement impérial même; que les délégués des trois provinces reprirent l'examen des Résolutions de Québec alors inopérantes et en firent le fondement d'autres résolutions nécessitées par le nouvel état de choses; qu'il importait d'effectuer, au projet adopté à Québec, d'importantes modifications sans lesquelles l'union, à quelque condition que ce fût, n'aurait pu se produire; que la Conférence adopta de nouveau soixante-neuf résolutions dont la soixante-septième priait le parlement impérial de décréter l'union fédéral des trois provinces " en conformité desdites résolutions "; que, le 26 décembre 1866, lesdites résolutions étaient présentées au secrétaire d'Etat aux Colonies qui, par la suite, en conformité des instructions reçues de leur parlement par les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick et les obligeant à arrêter les conditions de l'union (c'est-à-dire les dispositions de la loi nécessaire) de concert avec le gouvernement impérial, devint président de la Conférence, laquelle prépara, au cours d'une période de quelques semaines et avec l'aide d'un rédacteur compétent, divers avant-projets d'une loi devenu en fin de compte l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, acte préparé, grâce à l'aide susmentionnée, par les délégués des provinces, acceptable à tous, *présenté par eux au gouvernement impérial à titre de document représentant leurs désirs en l'espèce,* présenté par ce gouvernement à la sanction du parlement impérial, adopté sans modification par le parlement impérial sous le titre d'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, communiqué par les délégations à leur gouvernement respectif et appuyé par ces derniers dans leur législature respective, cette loi leur paraissant entièrement satisfaisante et répondant à leurs désirs.

Il suit de ce qui précède, à mon sens, que l'on se proposait de donner aux pouvoirs législatifs du Dominion la portée que révèle la Partie VI de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, c'est-à-dire, à toutes fins pratiques ou peu s'en faut, les articles 91 et 92 de cet Acte rapprochés l'un de l'autre. Comme l'exposé des motifs de l'Acte renferme *l'expression d'un désir,* de la part des trois provinces originaires du Dominion, de s'unir en une fédération; comme, d'autre part, on tient pour acquis que l'Acte a été adopté en conformité de ce désir; comme ce désir trouve son expression dans la 67e des Résolutions de Londres, et dans la lettre confirmative de Macdonald au ministre des Colonies en date du 26 décembre 1866, ces Résolutions de Londres font suffisamment corps avec l'Acte par voie de déduction qu'elles sont admissibles à titre de preuve en vue d'éclaircir une ambiguité ou une obscurité de toute disposition pertinente de l'Acte et, en particulier, une ambiguité ou une obscurité due au caractère fédératif de l'union instituée par l'Acte.

J'appuie les affirmations et conclusions susdites par les renvois que voici aux Annexes du présent mémoire:

(*a*) Annexe 2. Extraits des *Journaux et Débats parlementaires,* surtout ceux de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick.

(*b*) Annexe 4. Arguments pour ou contre la doctrine en vertu de laquelle la Confédération serait un " traité " ou un " pacte ".

(*c*) Annexe 4. Délibérations des diverses Conférences; texte des Résolutions et de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867; " comparaisons " et " rapprochements " entre les Résolutions de l'Acte.

2. Je ne me suis pas borné, comme on m'en chargeait, à comparer le texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, avec les décisions du comité judiciaire du Conseil privé. J'ai, en outre, joint, dans l'Annexe 3 du présent mémoire, des extraits plus ou moins longs de 71 de ces jugements, choisis surtout à cause de leurs rapports avec (*a*) le pouvoir législatif indéterminé et d'ordre général ou

relatif à " la paix, l'ordre et la bonne administration " que confère l'article 91 de l'Acte; (*b*) le pouvoir législatif au sujet de la " réglementation du commerce " que confère l'article 91; (*c*) le pouvoir législatif au sujet des " droits civils et de propriété dans la province " que confère l'article 92 de l'Acte ou (*d*) la *doctrine dite de l'aspect dominant,* relative au conflit des articles 91 et 92 quand s'élève un doute sur l'attribution de la compétence législative, soit au Dominion soit aux provinces. Chaque cause est numérotée par ordre consécutif; toutes sont classées par ordre chronologique et leur titre paraît à la " table des matières " qui précède le présent mémoire, aussi bien qu'au début de l'Annexe 3. On pourra donc juger de la valeur de mes arguments en se reportant au jugement approuvé, désapprouvé ou cité et l'on sera, par le fait même, en mesure de poursuivre, rapidement et aisément, l'examen des conclusions. J'ai choisi ces causes, en général, de façon qu'elles puissent démontrer, pour reprendre les termes mêmes du paragraphe 3 de la résolution, les " exigences législatives actuelles du Dominion, dans la mesure où ces exigences sont devenues apparentes ou peuvent être déterminées ", au cas où l'on conclurait à la nécessité de modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867.

Passons aux sujets mêmes que la résolution, dans son paragraphe 3, m'enjoignait de traiter dans mon mémoire.

3. Ayant comparé le texte de la Partie VI de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, avec les documents disponibles et pertinents, antérieurs à la confédération, puis comparé le texte de l'Acte avec les déclarations du comité judiciaire du Conseil privé où sont définis ou exposés les pouvoirs législatifs actuels du parlement du Canada, j'en suis venu à la conclusion qu'il n'existe pas de différence notable entre le projet de répartition des pouvoirs législatifs au Dominion et aux provinces apparemment élaboré à l'époque de la Confédération et les mêmes pouvoirs législatifs énumérés à la Partie VI de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867. En cela, je ne m'inspire pas seulement de ma conviction que la Conférence de Londres a préparé elle-même l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, avant de le soumettre à la sanction du gou-

vernement impérial, mais de cette autre conviction que le texte de cet Acte, interprété comme il convient, correspond entièrement au texte pertinent des Résolutions de Londres et donne pleinement à ces dernières l'effet projeté. Ce n'est pas à cause d'une faute quelconque de rédaction, à mon sens, que l'Acte n'a pas réalisé complètement dans la pratique les intentions de ses auteurs, mais plutôt d'une erreur démontrable dans l'interprétation de ses termes. Nombre de décisions du comité judiciaire qui, pour reprendre les termes du paragraphe 3 de la résolution, " déterminent ou exposent, comme susdit, les pouvoirs législatifs du Dominion par rapport à l'époque actuelle ", s'écartent nettement du plan de répartition des pouvoirs législatifs, antérieur à la confédération et *aussi* (puisqu'il y a concordance entre le plan antérieur à la confédération et celui de l'Acte) du plan de répartition arrêté dans l'Acte. J'ai constaté que le comité judiciaire s'écarte du texte même de l'Acte de la façon la plus grave et la plus constante. Afin de compléter et appuyer ce qui précède, je renvoie respectueusement à l'Annexe 1 et aux exposés qui y sont contenus sous ces têtes de chapitres:

(1) Dérogations judiciaires au texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

(2) Les dispositions relatives aux sujets non attribués, article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

(3) La réglementation du commerce, article 91 (2) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

(4) Droits civils et de propriété dans la province, article 92 (13) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Rien ne servirait de passer, ici même, aux détails. On les trouvera en abondance à l'Annexe 1.

L'alinéa (*b*), paragraphe 3 de la résolution, me donne instructions d'indiquer sur quels points, s'il en est, à mon avis fondé sur les études et comparaisons susmentionnées, il serait nécessaire de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, en vue de le rendre apte et suffisant à répondre aux exigences législatives actuelles.

A mon sens, point n'est besoin d'apporter une modification quelconque à l'Acte " de façon à rendre conforme (en tant qu'il concerne la répartition des pouvoirs législatifs) à l'apparente intention des provinces qui, à l'origine, ont formé le Dominion " ni pour aucun motif. J'ai la conviction qu'il y a conformité avec l'intention susmentionnée. A mon avis, la répartition des pouvoirs législatifs, effectuée par l'Acte, est si souple, si adaptable aux circonstances, que ses auteurs auraient eu raison d'espérer qu'un régime si simple et si efficace d'autorité législative ne soulèverait pas de malentendu et durerait à jamais. Une loi qu'ils tenaient pour générale, — donc, adoptée par et pour le Dominion à des fins fédérales, c'est-à-dire sous un " aspect " fédéral, — devait, à leur sens, relever de la compétence fédérale. Une loi qu'ils tenaient pour provinciale ou " locale ", — donc adoptée par et pour une province à des fins provinciales ou " locales ", c'est-à-dire sous un " aspect " provincial, — devait, à leur sens, relever de la compétence provinciale. Si le Dominion ou une province devait adopter une loi d'un *genre* qu'il ne faudrait pas, la loi serait inconstitutionnelle, pour le motif que la législature en cause n'aurait pas l'autorisation d'adopter ce *genre* de lois. Ils n'envisageaient, ils ne prévoyaient aucune possibilité de conflit de compétences. Macdonald s'est prononcé catégoriquement à cet égard. Ils se donnèrent même la peine (après avoir accordé au Dominion un pouvoir résiduaire limitatif) de dresser, pour faciliter les choses au Dominion non moins qu'aux provinces, une liste " échantillon " des catégories de sujets à propos desquels le Dominion pouvait légiférer. Ils avaient aussi indiqué, leur semblait-il, *certaines matières* à propos desquelles une province *ne pouvait pas* légiférer et *toutes les matières* au sujet desquelles le Dominion *ne pouvait pas* légiférer. Mais ils songeaient surtout aux lois et non aux *matières*. Ils pensaient aux *genres, sortes, espèces de lois*. Pendant plus de vingt ans, l'organisme législatif créé par l'Acte fonctionna bien. Puis il commença à ressentir le contrecoup de la répugnance qu'éprouvaient les tribunaux à en appliquer les termes exacts. A la fin, soit en 1896, la *législation judiciaire y mit fin* et l'on y substitua divers organismes législatifs. Vu ces circonstances, m'est avis que

le remède approprié consisterait, non pas à modifier l'Acte, mais à en imposer l'observation textuelle.

L'alinéa (*c*), paragraphe 3 de la résolution, me donne pour mission de faire connaître " toute autre matière ou question paraissant se rattacher à l'étude et au rapport que la présente autorise ". Je viens d'indiquer que l'observation obligatoire des termes de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, constituerait à mon sens le remède à l'état de choses peu satisfaisant qui existe à l'heure actuelle. Voilà sûrement un sujet pertinent, que l'on décide ou non de maintenir le régime des appels à Sa Majesté en matière constitutionnelle. Je conseille de faire adopter au parlement impérial une loi d'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, laquelle édicterait, sans porter atteinte à aucune des décisions ou des réalisations déjà acquises, que la véritable intention de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, est et a toujours été, etc. (selon une formule apparaissant dans un ou plusieurs jugements du comité judiciaire rendus avant la décision de 1896 dans l'affaire de la prohibition) et que, dorénavant, l'Acte devra être interprété en conséquence.

J'ai ajouté à l'Annexe 1, y voyant un certain rapport avec la question, une étude sur le pouvoir exécutif au Canada. Il me semblait, en effet, que, vu les sévères restrictions imposées par le comité judiciaire au pouvoir législatif du Dominion, ce dernier pourrait sentir la nécessité, en une circonstance appropriée, et mettant à profit sa nouvelle égalité de statut, d'invoquer le pouvoir découlant de la prérogative royale, afin d'établir certains services publics par un moyen auquel ne pourrait s'appliquer la doctrine de l'inconstitutionalité. Par exemple, la couronne, du chef du Dominion, pourrait se lancer elle-même dans les affaires d'assurances sociales et les gérer comme un service étatisé, tel que les Postes ou le service des rentes viagères de l'Etat. Afin de faciliter l'étude de l'étendue réelle d'un tel pouvoir et, par la même occasion, de renseigner les sénateurs sur la véritable position d'un dominion tel que le Canada au sein de l'Empire, j'ai joint, à l'Annexe 5 du présent mémoire, un certain nombre de documents appropriés, entre autres le

Statut de Westminster. Je les commente et explique autant que le permettent et mon habileté et leur nouveauté relative.

Ajouterais-je que les seize premiers documents énumérés à la table des matières, l'Annexe 4 du présent mémoire, ont pour objet de mieux faire comprendre la portée possible de l'expression jusqu'ici restée sans définition: " droits civils et de propriété dans la province ", que j'examine en outre dans l'Annexe 1.

Le tout respectueusement soumis.

Le légiste et conseiller parlementaire du Sénat,

WILLIAM F. O'CONNOR.

Le 17 mars 1939.

ARTICLE 91 DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD

POUVOIRS DU PARLEMENT

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures de provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans cette section, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

1. La dette et la propriété publiques.
2. La réglementation du trafic et du commerce.
3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.
4. L'emprunt de deniers sur le crédit public.
5. Le service postal.
6. Le recensement et les statistiques.
7. La milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays.
8. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.
9. Les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable.
10. La navigation et les bâtiments ou navires *(shipping)*.
11. La quarantaine et l'établissement et le maintien des hôpitaux de marine.
12. Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.
13. Les passages d'eau *(ferries)* entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces.
14. Le cours monétaire et le monnayage.
15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.
16. Les caisses d'épargne.
17. Les poids et mesures.
18. Les lettres de change et les billets promissoires.
19. L'intérêt de l'argent.
20. Les offres légales.
21. La banqueroute et la faillite.
22. Les brevets d'invention et de découverte.
23. Les droits d'auteur.
24. Les Sauvages et les terres réservées pour les Sauvages.

25. La naturalisation et les aubains.
26. Le mariage et le divorce.
27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.
28. L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers.
29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans cette section ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

ARTICLE 92 DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD

POUVOIRS EXCLUSIFS DES LÉGISLATURES PROVINCIALES

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur;
2. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux;
3. Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province;
4. La création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux;
5. L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent;
6. L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province;
7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine;
8. Les institutions municipales dans la province;
9. Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux;
10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes:
    (*a*) Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;
    (*b*) Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;
    (*c*) Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces;
11. L'incorporation de compagnies pour des objets provinciaux;
12. La célébration du mariage dans la province;
13. La propriété et les droits civils dans la province;

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;

15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans cette section;

16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

ANNEXE I

DU

RAPPORT PRÉSENTÉ EN CONFORMITÉ D'UNE RÉSOLUTION DU SÉNAT À L'HONORABLE PRÉSIDENT DU SÉNAT

PAR

LE CONSEILLER PARLEMENTAIRE

AU SUJET DE

la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et des matières connexes.

SOMMAIRE

Notes et commentaires du Conseiller parlementaire relativement à la Confédération, à ses provinces originaires ou admises après 1867, les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, les dérogations au texte de cette loi et les pouvoirs exécutifs du Dominion.

ANNEXE 1

TABLE DES MATIÈRES

LES TROIS PROVINCES ORIGINAIRES DU DOMINION

Trois provinces — le Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick — constituaient en 1867 le Dominion du Canada.

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, a été rédigé d'après les Résolutions de Londres, adoptées à la Conférence de Londres en 1866-1867 par les délégués des trois provinces. Le secrétaire d'Etat pour les Colonies présida toutes les réunions tenues par la Conférence après le 26 décembre 1866. Ce jour-là, Macdonald, qui avait jusqu'alors exercé les fonctions de président, remit entre les mains du secrétaire d'Etat pour les Colonies le texte complet des Résolutions de Londres, destinées à servir de base à l'Acte. Le secrétaire d'Etat prit la présidence conformément aux vœux des législatures néo-écossaise et néo-brunswickoise, dont les délégués avaient pour mission générale de préparer un projet d'union avec le gouvernement impérial, mais de concert les uns avec les autres aussi bien qu'avec les délégués de la province du Canada.

Fait extrêmement important pour les fins du présent mémoire: la Conférence qui prépara, revisa et approuva les Résolutions de Londres, prépara, revisa et approuva également, au cours de plusieurs semaines, sept ébauches de lois constitutionnelles du Canada aujourd'hui en vigueur et, à la fin, l'Acte même de l'Amérique britannique du Nord, 1867. Dans son ensemble, cet Acte est autant l'œuvre de la Conférence de Londres que n'importe laquelle des résolutions préparatoires à la loi définitive. La Convention de Londres se réunit pour la première fois le 4 décembre 1866 et poursuivit ses travaux jusqu'à ce que fût édicté l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, le 29 mars 1867.

En entrant dans le Dominion, la province du Canada se scinda sous l'empire de l'Acte pour former deux provinces: le Québec et l'Ontario.

Comme la province du Canada comprenait autrefois les territoires conquis du Québec, le parlement impérial avait assumé la juridiction sur ces territoires en promulguant, en 1774, l'Acte de Québec. Conquis en 1759-1760, la France les avait cédés à la Grande-Bretagne en 1763 par le Traité de Paris.

L'Acte constitutionnel de 1791 divisait le Québec en deux provinces, le Haut-Canada et le Bas-Canada. Réunies en 1840 pour former la province du Canada, elles le restèrent jusqu'à la Confédération, alors que l'ancien Bas-Canada devint la province de Québec et l'ancien Haut-Canada devint la province d'Ontario.

Par conséquent, les constitutions du Québec et de l'Ontario sont fondées sur le droit écrit et c'est pour cela qu'environ le tiers de l'Acte de l'Amérique britannique du nord se compose de dispositions se rapportant surtout à ces deux provinces.

Contrairement à la province du Canada, les provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick furent dès l'origine des colonies de peuplement britannique, avec des constitutions octroyées, comme celle de l'Angleterre elle-même, par un acte du Souverain. La France et l'Angleterre s'étaient disputé la Nouvelle-Ecosse (l'Acadie), chacune invoquant un droit de priorité. La France céda l'Acadie à l'Angleterre en 1713 (Traité d'Utrecht) et, en 1763 (Traité de Paris), abandonna toutes ses anciennes prétentions sur l'Acadie (Nouvelle-Ecosse) et ses dépendances, lesquelles comprenaient toutes les Provinces maritimes d'aujourd'hui, de même que certains autres territoires.

L'exposé des motifs du statut créant la Nouvelle-Ecosse, 33 Geo. II, chapitre 3, déclare que " ladite province de la Nouvelle-Ecosse, ou d'Acadie, et ses possessions ont toujours appartenu de plein droit à la Couronne d'Angleterre tant par antériorité de découverte que de possession ".

En 1784, le Nouveau-Brunswick fut taillé dans la Nouvelle-Ecosse et érigé en province distincte, tenant ses titres, tout comme la Nouvelle-Ecosse, d'un acte du Souverain et non d'un statut.

La Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick entrèrent dans la Confédération, gardant intacts leur constitution et leurs pouvoirs, mais assujettis aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

LES PROVINCES ADMISES DANS LA CONFÉDÉRATION APRÈS 1867

Le Dominion prévu par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord devait relier deux océans.

La Colombie-Britannique et l'Ile du Prince-Edouard devaient y être admises par un décret du conseil impérial à la suite d'adresses adoptées par les Chambres du parlement canadien et les législatures respectives de ces provinces. La Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest devaient y être admis par décret du conseil impérial à la requête des Chambres du parlement canadien. Dans chaque cas, l'entrée devait se faire aux conditions formulées dans les adresses et revêtues de l'approbation de la Reine, subordonnément aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, le décret du conseil impérial devant avoir le même effet que s'il avait été édicté par le parlement impérial.

A l'ouest et au nord du nouveau Dominion s'étendaient les vastes régions connues sous les noms de Terre de Rupert et de Territoire du Nord-Ouest. La Compagnie de la baie d'Hudson exerçait sur ce territoire une autorité plus ou moins définie. Sa charte, octroyée la 22e année du règne de Charles II, lui conférait des pouvoirs étendus, de même qu'un vaste territoire, mal défini mais censé comprendre tout ce que l'on désigna plus tard sous le nom de Terre de Rupert. Ayant poussé sa juridiction jusqu'au Territoire du Nord-Ouest, la Compagnie était pratiquement la seule autorité sur laquelle reposaient, dans les deux régions, le respect de la loi et le maintien de l'ordre. Dès avant 1867, les hommes d'Etat canadiens s'étaient rendu compte de l'obstacle que constituait pour le développement du Canada une société commerciale nécessairement plus riche en obligations qu'en ressources; aussi, le gouvernement de la province du Canada d'alors, le gouvernement britannique et la

Compagnie procédèrent-ils à un échange de vues concernant la renonciation de la Compagnie aux droits conférés par sa charte. L'article 146 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord reconnaissait au Canada le droit d'admettre (entre autres) dans l'Union la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest. Finalement, le 19 novembre 1869, en conformité d'une loi impériale, 31 et 32 Victoria, c. 105, la Compagnie de la baie d'Hudson céda à la Couronne tous les droits qui lui étaient reconnus dans sa charte et toute la contrée comprise dans la Terre de Rupert. Une loi fédérale promulguée la même année pourvoyait au gouvernement des territoires en question après leur entrée dans l'Union. Le 23 juin 1870, un décret du conseil admettait dans le Dominion la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest. (Voir [*1932*] *A.C. 33* et *Statuts du Canada, 1872,* p. lxviii.

MANITOBA

Taillé dans les Territoires, le Manitoba est la première des Provinces postérieures à 1867. L'Acte du Manitoba (*Statuts du Canada,* 1870, chapitre 3) sanctionné le 12 mai 1870, constituant et admettant la province, a été adopté en prévision du décret du Conseil impérial du 23 juin 1870 admettant lesdits Territoires.

Par la suite, sous le régime de mesures législatives appropriées, tant impériales que fédérales, le Dominion gouverna le reste de la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest comme partie du Dominion, disposant des terres conformément à la loi des terres fédérales de 1872.

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1871, sanctionné le 29 juin 1871, ratifie l'Acte du Manitoba et prescrit (article 6) que (excepté tel qu'il est prescrit par le troisième article) " le Parlement du Canada n'aura pas compétence pour changer les dispositions de l'Acte du Manitoba ". L'article trois autorise le parlement du Canada, avec le consentement de toute province, à étendre, restreindre ou modifier de toute autre façon les frontières de la province.

La même loi impériale (*Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1871, article 6*) soustrait au parlement fédéral le droit de modifier, sauf comme il est dit plus haut, les dispositions " d'aucun autre Acte établissant à l'avenir de nouvelles provinces dans ladite Puissance ". Cette disposition se rapporte à l'article 2 de l'Acte de 1871 autorisant l'établissement de nouvelles provinces.

Le statut du Manitoba comme nouvelle province du Dominion est fixé par l'article 2 de l'Acte du Manitoba, revêtu de la ratification impériale. Il est prescrit que:

> " Le, depuis et après le jour ci-dessus énoncé auquel l'ordre de la Reine en conseil prendra effet comme il est dit ci-haut, les dispositions de " l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867 " seront — sauf les parties de cet acte qui sont, en termes formels, ou qui, par une interprétation raisonnable, peuvent être réputées spécialement applicables à une ou plus mais non à la totalité des provinces constituant actuellement la Puissance, et sauf en tant qu'elles peuvent être modifiées par le présent acte — applicables à la province de Manitoba, de la même manière et au même degré qu'elles s'appliquent aux différentes provinces du Canada, et que si la province de Manitoba eût été, dès l'origine, l'une des provinces confédérées sous l'autorité de l'acte précité ... "

COLOMBIE-BRITANNIQUE

La Colombie-Britannique est entrée dans le Dominion à la suite du Manitoba, en vertu d'un décret du Conseil impérial daté du 16 mai 1871. Ainsi que le prescrit l'article 146 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, l'admission de la province était fondée sur les adresses du parlement canadien et de la législature provinciale et le décret du conseil (qui, sous l'autorité de l'Acte, a la même valeur qu'un statut impérial) en procédait. Lorsque le Parlement canadien vota l'adresse requise, la Colombie-Britannique n'avait ni chambre d'assemblée ni gouvernement responsable. La colonie était administrée depuis 1858 par un gouverneur et un conseil législatif. Toutefois, la situation n'était plus la même au moment où la colonie s'annexa effectivement au Dominion. (*Voir Statut de la Colombie-Britannique, nº 147, 1871, et ses considérants.*) A titre d'entreprise coloniale, la Colombie-Britannique faisait remonter sa constitution à la couronne. Ainsi donc, contrairement aux provinces *conquises* de Québec et d'Ontario, il n'était besoin,

lors de son entrée dans le Dominion, d'aucune disposition statutaire régissant sa constitution. L'article 14 du décret du conseil impérial prescrit simplement que " le pouvoir exécutif et la législature de la Colombie-Britannique, devront, sujets aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, rester tels qu'ils étaient constitués à l'époque de l'Union jusqu'à leur modification, en vertu de l'Acte précité ".

Le statut de la Colombie-Britannique comme nouvelle province du Dominion est fondé sur l'article 10 du décret du conseil impérial daté du 16 mai 1871. En voici le texte:

"Les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, devront être (sauf les parties de cet Acte qui sont, en termes formels, ou, par interprétation, pourraient être réputées spécialement applicables à une seule et non à la totalité des provinces constituant actuellement la Confédération, et sauf en tant qu'elles peuvent être modifiées par la présente résolution), applicables à la Colombie-Britannique, de la même manière et au même degré qu'elles s'appliquent aux autres provinces de la Puissance, et comme si la colonie de la Colombie-Britannique eût été, dès l'origine, l'une des provinces confédérées sous l'autorité de l'Acte précité."

ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD

L'Ile du Prince-Edouard qui, à l'origine, faisait partie de la Nouvelle-Ecosse et était dotée d'institutions représentatives depuis 1773, a été la troisième des nouvelles provinces à entrer dans le Dominion. Le décret du conseil impérial relatif à cette province porte la date du 26 juin 1873 et fait suite aux adresses du Parlement fédéral et de la législature provinciale, dont il reproduit les termes. Cette province ayant été dès l'origine une entreprise coloniale, il ne s'agissait plus pour le décret du conseil que de prescrire, concernant le chapitre constitutionnel, que " le pouvoir exécutif et la législature de l'Ile du Prince-Edouard devront, sujets aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, rester tels qu'ils étaient constitués à l'époque de l'Union jusqu'à leur modification, en vertu de l'Acte précité".

De même que pour la Colombie-Britannique, le décret du conseil impérial fixe dans les termes usuels le statut de la province dans la Confédération; il y est prescrit que les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,

1867, s'appliqueront (*sauf, etc. et sauf, etc.*) à la province de la manière et dans la mesure qu'elles s'appliquent aux autres provinces du Dominion, comme si la colonie de l'Ile du Prince-Edouard eût été l'une des provinces originairement unies par ledit Acte.

ALBERTA ET SASKATCHEWAN

Les provinces d'Alberta et de Saskatchewan furent constituées en 1905 par une loi fédérale édictée sous l'empire de l'article 2 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1871, qui prescrit que:

"Le Parlement du Canada pourra de temps à autre établir de nouvelles provinces dans aucun des territoires faisant alors partie de la Puissance du Canada, mais non compris dans aucune province de cette Puissance, et il pourra, lors de cet établissement, décréter des dispositions pour la constitution et l'administration de toute telle province et pour la passation de lois concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement de telle province et pour sa représentation dans ledit Parlement.

De même que le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta sont taillées dans la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest. (*Voir plus haut, " Manitoba."*)

La loi constitutionnelle de l'Alberta est l'Acte de l'Alberta de 1905 et celle de la Saskatchewan est l'Acte de la Saskatchewan de la même année. Ces Actes reproduisent les dispositions qui se trouvent dans chaque décret du conseil impérial admettant une nouvelle province.

Aux termes de leur Acte constitutionnel, les deux provinces bénéficient des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui les régit et leur est d'application tout comme si elles avaient fait partie du groupe des provinces primitivement réunies par l'Acte. Leur statut, dans le Dominion, est donc identique à celui des provinces originaires.

L'article 6 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1871, s'applique à l'Acte de l'Alberta et à l'Acte de la Saskatchewan, et déclare le parlement fédéral incompétent à modifier lesdits Actes constitutionnels, bien qu'il ait le droit, avec l'assentiment de la province intéressée, de modifier, augmenter ou réduire la superficie de ladite province.

L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD N'EST PAS LIMITATIF

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne renferme pas toute la constitution du Dominion ni celle de l'une quelconque de ses provinces.

En premier lieu, ainsi que le signale sir John Bourinot, il ne renferme pas

" cette ample somme de conventions, de coutumes et d'ententes non écrites qui, avec le temps, s'est répandue dans les œuvres vives de la constitution anglaise " et qui " forme une partie aussi importante du régime politique du Canada que la loi fondamentale qui régit la fédération ".

C'est ainsi que l'Acte ne fait mention ni de gouvernement responsable ni de régime ministériel dans le Dominion ou les provinces.

La charge de gouverneur général n'est pas instituée par l'Acte. Ce dernier est *mentionné* dans l'Acte, mais il est désigné et muni de ses pouvoirs par un acte du Souverain.

Les articles 9 et 12 (pouvoir exécutif et commandement militaire attribués à la Reine) ne font que réaffirmer le droit coutumier.

Bien que les constitutions de l'Ontario et du Québec, découlant nécessairement de l'Acte, y figurent, on n'y trouve pas celle des autres provinces originaires du Dominion, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick; mais leurs constitutions respectives, tout comme celle de la mère patrie elle-même, tirant leur origine de la faveur royale selon le droit coutumier sont déclarées maintenues par l'Acte, de même que la législature de l'une et l'autre province (articles 64 et 88).

Ce qui a été dit de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick s'applique également à la Colombie-Britannique et à l'Ile du Prince-Edouard, dont les constitutions respectives émanent aussi de la faveur royale. Lors de leur entrée dans la Confédération, les arrêtés en conseil impériaux qui les admettaient et auxquels l'Acte donne force de loi reproduisaient les termes des dispositions de l'Acte relatives à la Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick.

Le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta furent admis dans le Dominion en vertu d'un statut canadien. Leurs constitutions respectives sont expressément prévues par les

Actes applicables avec renvoi pertinent incorporant les parties appropriées de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Dans la cause *Fielding* v. *Thomas* (Cause nº 14, Annexe nº 3), lord Halsbury, L.C., expliquant pourquoi l'Acte renferme des dispositions explicites relativement aux privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre des communes du Canada et laisse ce chapitre de côté dans le cas de la Nouvelle-Ecosse (ou du Nouveau-Brunswick), déclare:

" On doit observer que la Chambre des communes du Canada ... est un corps législatif créé à l'origine par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et on a pu croire opportun d'établir des dispositions expresses touchant les privilèges, immunités et pouvoirs du corps ainsi créé alors que cela n'était pas nécessaire dans le cas de l'assemblée législative déjà *existante* de la Nouvelle-Ecosse. En vertu de l'article 88, la constitution de l'assemblée législative de la province de Nouvelle-Ecosse devait, subordonnément aux dispositions de l'Acte, *continuer* telle qu'elle existait au moment de l'Union tant qu'elle ne serait pas modifiée sous l'empire de l'Acte. C'était donc une assemblée législative existante soumise uniquement aux dispositions de l'Acte. En vertu de l'article 5 du *Colonial Laws Validity Act* (28 et 29 Victoria, c. 63), elle possédait alors plein pouvoir d'adopter des lois relatives à sa constitution, à ses pouvoirs et à ses règles de procédure. On peut difficilement concevoir comment elle aurait été dépossédée de ce pouvoir et, en l'espèce, ce pouvoir paraît être suffisant."

Notez la différence entre le régime statutaire de l'Ontario et du Québec (dont les origines statutaires remontent à l'Acte de Québec) et celui de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick.

Article 6 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

Les parties de la province du Canada (telle qu'existant à la passation du présent acte) constituaient autrefois les provinces respectives du Haut et du Bas-Canada, *seront censées séparées* et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province d'Ontario; et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec.

Article 63 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

Il y est statué sur la composition des conseils exécutifs de l'Ontario et du Québec respectivement. Aucune disposition de cette nature n'était requise dans le cas de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, qui devaient rester *telles qu'elles étaient constituées.*

14927—3

Article 65 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

L'on y définit les " pouvoirs, attributions et fonctions " des lieutenant-gouverneurs de l'Ontario et du Québec, mais non ceux des lieutenant-gouverneurs des Provinces maritimes.

Article 69 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

L'Ontario est pourvu d'une législature (*Une seule Chambre*).

Article 71 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

Le Québec y est pourvu d'une législature (Deux Chambres).

Articles 73 à 79 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

Renferment plusieurs dispositions relatives au conseil législatif du Québec touchant les qualités exigées, les démissions, les causes d'incapacité, les vacances, l'Orateur, le quorum et la votation.

Article 80 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

La composition et la constitution de l'assemblée législative du Québec y sont prévues.

Articles 81 à 87 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

Des dispositions exclusivement applicables à l'Ontario et au Québec visent la convocation des assemblées, l'incapacité des membres, les lois électorales, la durée des assemblées, les sessions annuelles, l'orateur et le quorum.

Certains juristes, voire certains tribunaux et certains juges, semblent ne s'être pas rendu compte des différences fondamentales qui se trouvent à l'origine des diverses provinces du Dominion et qui donnent lieu à des procédures différentes. A moins de les connaître, il est impossible d'avoir une idée juste de l'objet et du sens d'environ le tiers de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867.

Pendant quelque temps après la Confédération, une hérésie populaire très répandue et que rien ne justifiait voulut faire du Dominion du Canada le continuateur de la Province du Canada. Une autre hérésie subsiste: celle qui veut qu'à l'époque de la Confédération "les provinces" aient cédé leur constitution et leurs pouvoirs, législatifs et autres, et en aient reçu de nouveau.

Quiconque est au courant des faits ne saurait souscrire à pareilles hérésies.

A l'origine, *trois* provinces — Canada, Nouvelle-Ecosse et Nouveau-Brunswick — constituaient le Canada. Elles furent ainsi associées à leur propre demande et à leurs propres conditions, par un Acte du parlement impérial.

Cet Acte, ainsi obtenu, réduisit à néant l'entité juridique qu'avait été la Province du Canada et décréta que dès et après son entrée dans la Confédération deux *autres provinces nouvelles* lui succéderaient (sans toutefois la *continuer*) sous les noms de Québec et d'Ontario, l'Acte prévoyait pour ces nouvelles provinces de nouvelles constitutions et de nouvelles législatures. Par contre, les deux autres des trois provinces originaires de la Confédération — Nouvelle-Ecosse et Nouveau-Brunswick — aux termes du même acte législatif, promulgué à la même demande, entrèrent dans la Confédération avec leur constitution *alors existante* et leur législature *alors existante,* intactes et se continuant, mais *assujetties aux dispositions de l'Acte,* qui dans leur application, amoindrissent les anciens pouvoirs législatifs de ces provinces en transportant au Dominion certaines propriétés, etc.

En résumé, le Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick s'associèrent pour former le Dominion, restant sous tous rapports absolument *tels qu'ils étaient au moment où se constitua l'association.* Immédiatement après, le Canada céda la place aux nouvelles provinces de Québec et d'Ontario qui devinrent sur-le-champ assujetties aux nombreuses dispositions de l'Acte qui les concernaient. En même temps, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, *continuant d'être ce qu'ils étaient,* devinrent assujettis aux dispositions relativement moins nombreuses de l'Acte qui les concernent.

LA RÉPARTITION, PAR L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD, DES POUVOIRS LÉGISLATIFS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES EST LIMITATIVE

Après avoir montré le Conseil privé déclarant à plusieurs reprises qu'en ce qui touche les affaires intérieures, le partage de pouvoirs prévu par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, est limitatif, Lefroy observe, page 230 du volume VI de *Canada and Its Provinces* (Shortt and Doughty, 1914):

> " C'est-à-dire qu'aucune loi portant uniquement sur les affaires intérieures du Canada n'excède la compétence du parlement fédéral, à moins qu'elle ne tombe sous le coup des seize catégories de sujets exclusivement attribuées aux législatures provinciales."

En se lançant dans le domaine des hypothèses, il est possible d'indiquer des questions que ne saurait aborder une législature, centrale ou autre, d'un Etat fédéral. On l'a déjà fait. Mais ces sujets sont tous d'une nature telle qu'aucune assemblée bien ordonnée *n'aura besoin* de légiférer et ne *voudra* légiférer à cet égard. L'affirmation de M. Lefroy peut passer pour l'énoncé d'une doctrine aussi juste et stable que saurait énoncer le Comité judiciaire.

Dans la cause de la *Banque de Toronto v. Lambe* (Cause n° 9, Annexe 3), le comité judiciaire a souligné le caractère limitatif de la répartition des pouvoirs législatifs effectuée dans la Partie VI de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et, par l'intermédiaire de lord Hobhouse, fait les remarques suivantes:

> " Leurs Seigneuries sont appelées à interpréter les termes explicites d'un *acte du Parlement qui répartit avec soin l'ensemble des pouvoirs législatifs entre deux autorités législatives* "... et la Chambre conclut: " qu'elle partage l'opinion, toujours exprimée par ce comité, que la loi fédérative comprend l'ensemble des pouvoirs législatifs et que tout ce que cette loi ne donne pas aux assemblées législatives provinciales revient au Parlement.

Dans la cause du *Procureur général de l'Ontario* v. *le Procureur général du Canada* (Cause n° 32, Annexe n° 3), le comte Loreburn, L.C., fait les commentaires suivants au nom du comité judiciaire:

"En 1867, le désir que manifestait le *Canada (sic),* d'obtenir une constitution explicite applicable à tout le Dominion (sic) se réalisa par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il ne peut maintenant y avoir aucun doute qu'en vertu de cette loi organique les pouvoirs répartis entre le Dominion d'une part et les provinces d'autre part couvrent tout le champ du gouvernement autonome dans toute l'étendue du Canada. Il serait contraire au principe et à l'objet de l'Acte qu'une question quelconque d'autonomie interne soit soustraite à l'autorité fédérale."

[Le "désir" mentionné était sans doute celui des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, les provinces qui l'ont exprimé. Le Dominion et les provinces de Québec et d'Ontario, tels qu'ils existent maintenant, ont tous été *créés* par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.]

Dans la cause *Snider,* qui pose la question de la constitutionnalité de la Loi des enquêtes en matière de différends industriels (Cause 47, Annexe 3), le vicomte Haldane contesta, au cours des débats, l'autorité des décisions que nous venons de mentionner. L'avocat alléguait que:

"Au dire de cette Chambre, les pouvoirs législatifs ont tous été répartis entre les provinces et le Dominion, c'est-à-dire qu'ils ont obtenu les pouvoirs pléniers exercés par le parlement impérial, sauf peut-être en ce qui regarde les lois accordant juridiction en matière d'extraterritorialité; au Canada, les pouvoirs pléniers absolus ont été répartis entre les provinces et le Dominion."

Le vicomte Haldane nia que la Chambre eût rendu pareille décision. Après quoi l'avocat dit qu'il pouvait citer à l'appui de son assertion, ce qu'il croyait être une décision de la Chambre, soit "que les pouvoirs législatifs ont tous été répartis entre les deux".

Le vicomte Haldane répondit:

C'est là une expression courante, et même les juges du comité judiciaire appartiennent au commun des mortels; il ne faut pas forcer le sens d'expressions formulées en passant, à propos de circonstances auxquelles elles ne s'appliquent pas. *Il n'en est pas ainsi.*

Le vicomte Haldane avait été l'un des protagonistes de la plus moderne des doctrines énoncées par le Conseil privé, celle de la "coopération". L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, s'était révélé inefficace *du fait et en conformité de l'interprétation* qu'en avait donnée le Conseil privé. Dans maints cas, des mesures d'intérêt

national, — des mesures qui n'étaient réalisables que si le Dominion pouvait légiférer à cette fin, — restaient en plan, parce qu'au point de vue *juridique,* en vertu des décisions rendues antérieurement par le Conseil privé, seule une province pouvait *légiférer* en la matière, tandis qu'en *réalité* la question dépassait la capacité d'exécution d'une province. Comme on représentait au comité judiciaire qu'en pareil cas le fédéral doit avoir compétence législative, c'est-à-dire que l'on n'entendait pas créer semblable *impasse* et que, sauf si le Dominion pouvait légiférer, le pouvoir plénier dont on attribue la possession au Parlement et aux législatures ne serait qu'un vain mot, il fut répondu qu'il n'en était pas ainsi. Le Dominion, en collaboration avec les provinces ou les provinces collaborant toutes entre elles peuvent effectivement adopter et appliquer des mesures législatives. La réponse est en réalité spécieuse, comme le savent ceux qui vivent aujourd'hui au Canada. Il en va de même au point de vue juridique, car c'est l'autorité législative de *chaque* province (dispositions de l'article 92) et non celle de toutes les provinces qui est soustraite de l'autorité législative du Dominion, de sorte que si *aucune province* en particulier ne possède cette autorité, elle appartient au Dominion, et que si elle dépasse le pouvoir d'exécution d'une province, elle ne saurait passer pour être de nature locale et appartient pour cette raison au Dominion. Si quelqu'un me représente: " Mais, d'après la décision rendue par le Conseil privé, vous ne pouvez interpréter ainsi les articles 91 et 92 de l'Acte, à moins que vous ne traitiez de l'un des pouvoirs énoncés dans l'un des paragraphes de l'article 91 ", je réponds: " D'accord. Telle est ma thèse. C'est précisément cette décision mal fondée qui a produit l'*impasse* et partant, a donné lieu à cette doctrine de collaboration qui ne cadre pas avec l'esprit de l'Acte. On m'a prié de signaler ces questions. Pour les fins présentes, les décisions rendues ne me lient pas."

Si la doctrine professée par lord Loreburn et appuyée comme elle l'est, par plusieurs décisions du Conseil privé est judicieuse, il n'existe aucun domaine où la collaboration soit possible. Mais l'acceptation de la doctrine agréée dont lord Loreburn est le protagoniste entraîne l'acceptation

correspondante de cette proposition: tout sujet de législation (comme par exemple celui dont il était question dans la cause *Snider,* le vicomte Haldane soutenant que les causes mentionnées plus haut ne faisaient pas autorité) sur la validité duquel la Chambre est appelée à se prononcer doit être rangé, tel quel, dans la sphère de compétence législative à laquelle il appartient et qui lui est réservée; et on ne saurait dire à un plaideur, comme on a dit au Dominion (en fait) dans la cause *Snider*: "Si une province ne peut adopter, *sous sa forme actuelle,* ce bill de portée fédérale, applicable aux patrons et aux syndicats ouvriers qu'il vise et tendant au maintien de la paix et de l'ordre au Canada, le Dominion non plus ne saurait l'adopter, parce que si le projet de loi n'avait *pas* la portée prévue une province pourrait l'adopter, ou cette province unie à toutes les autres provinces pour l'ensemble des provinces; d'où il s'ensuit que l'argument à l'effet que le parlement fédéral doit avoir compétence, sans quoi il n'existera aucune compétence pour l'établissement d'une loi effective d'enquête en matière de différends industriels, n'est pas fondé."

Le vicomte Haldane, percevant l'incompatibilité des décisions de lord Loreburn avec les déclarations de lord Watson et ses propres vues sur l'inefficacité de la clause de l'article 91 de l'Acte relative aux pouvoirs non attribués, a été forcé de faire les remarques qu'il a faites pour en nier le bien-fondé.

Les déductions à tirer de cette situation seraient amusantes, si elles n'étaient pas alarmantes. Dans son argumentation (Cause nº 47, Annexe 3), parlant en son propre nom, lord Haldane soutient des opinions que lord Loreburn (Cause Nº 32, Annexe 3), parlant au nom du comité judiciaire, dit être "contraires au principe et à l'objet" de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867.

Cependant, en 1921, le vicomte Haldane eut à prononcer la décision dans la cause de la *Great West Saddlery* (Nº 40, Annexe 3). Il était allégué dans cette cause que, puisque le pouvoir d'une province de constituer légalement des compagnies se borne à la constitution de compagnies *ayant des fins provinciales,* le pouvoir du fédéral doit s'étendre à la constitution de compagnies poursui-

vant des fins *autres que des fins provinciales,* parce que si les attributions du fédéral n'ont pas cette étendue, *il existera une lacune.* A moins "que les pouvoirs législatifs n'aient été partagés en entier entre les provinces et le Dominion" (comme l'avocat le soutenait dans la Cause N° 40, Annexe 3, ci-haut mentionnée, pour se faire dire par le vicomte Haldane: "Il n'en est pas ainsi") pourquoi n'existerait-il *pas* de lacune? On est enclin à reconnaître avec le vicomte Haldane que "même les juges du comité judiciaire appartiennent au commun des mortels."

DÉROGATIONS JUDICIAIRES AU TEXTE DE L'ARTICLE 91 DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD, 1867

Le commentaire probablement le plus approuvé, bien qu'on n'en convienne point, qui ait été fait au comité judiciaire du Conseil privé au sujet de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est la remarque suivante formulée par lord Dunedin au cours des plaidoyers dans la cause *Snider* (Annexe 3, n° 47):

"S'il est permis de citer un jugement qu'on a rendu soi-même, on cite souvent un certain jugement que j'ai prononcé dans une cause relative à un accident de travail, pour faire voir qu'une opinion arrêtée dans une cause est suivie d'une décision différente et que, cette façon d'agir persistant, vient un moment où l'on tire des conclusions auxquelles on n'aurait jamais songé si l'on eût eu sous les yeux le seul texte de la loi".

A l'appui de la remarque précédente je citerai, sauf critique, certaines observations que le lord-chancelier Sankey faisait encore en 1932, dans la cause de l'*Aéronautique* (N° 56):

"Les décisions s'appuyant sur les dispositions des articles 91 et 92 sont fort nombreuses. Elles ont fait l'objet de très nombreuses études et plus d'un avocat de talent les a examinées point par point.

"Sous notre système, les arrêts interprètent effectivement tous les termes d'un acte du parlement et établissent des principes et des règles permettant d'en déterminer la portée et l'effet. Mais il y a toujours le danger qu'au cours de ce procédé les termes de la loi en viennent à acquérir une extension exagérée et que l'attention soit détournée de ce qui a été édicté à ce qui en a été dit judiciairement.

"J'emprunte une analogie: Il peut se trouver une rangée de soixante couleurs dont chacune diffère tellement peu de sa voisine qu'il est difficile de les distinguer l'une de l'autre, et, cependant, à un bout de la

rangée on verra blanc tandis qu'à l'autre on verra noir. Il faut donc veiller soigneusement à examiner chaque jugement à la lumière des circonstances dans lesquelles il a été rendu, surtout quand il s'agit de l'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui est une grande charte constitutionnelle, et à ne pas permettre que des phrases générales obscurcissent l'objet fondamental de l'Acte, qui fut d'établir un système de gouvernement sur des principes essentiellement fédératifs. Tout utiles que soient les arrêts, il est toujours sage de se reporter aux termes de l'Acte même et de se rappeler l'objet envisagé lors de son adoption.

"Vu que l'Acte renferme un compromis d'après lequel les provinces primitives consentaient à se fédérer, il est important de ne pas perdre de vue que le maintien des droits des minorités était une des conditions auxquelles ces minorités consentaient à entrer dans la fédération et qu'il constituait la fondation sur laquelle toute structure fut par la suite érigée. La façon dont on l'interprète d'année en année ne devrait pas faire perdre de vue ou modifier les dispositions du contrat primitif sur lequel la fédération a été établie; il n'est pas juste non plus qu'une interprétation judiciaire des dispositions des articles 91 et 92 impose aux membres de la fédération un contrat nouveau et différent.

"Il est naturel que les tribunaux maintiennent jalousement la charte des provinces telle qu'elle est décrétée par l'article 92, mais il ne faut pas oublier que le but réel de l'Acte était de donner au gouvernement central ces hautes fonctions et ces pouvoirs presque souverains grâce auxquels des principes généraux et une législation uniforme peuvent être établis pour toutes questions intéressant également toutes les provinces en tant que membres d'une entité complète."

Après avoir prononcé ces "belles paroles", les lords Dunedin et Sankey ont procédé à leur décision, comme s'il se fût agi de remarques proférées à tort par d'autres. Dans la même audience, au cours de laquelle il a fait des commentaires, lord Dunedin a participé à l'annulation de la loi Lemieux. Sans la moindre nécessité, étant donné que sa décision dans le cause de l'*Aéronautique* s'inspirait de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, lord Sankey exprima son approbation de quatre propositions générales énoncées au cours de causes antérieures relativement aux articles 91 et 92 de cet Acte, après quoi il énonça et approuva la plupart des autres principes d'interprétation qui ont été posés par la Chambre dont il fait partie. Au moins trois de ces quatre propositions contredisent, à mon sens, le texte de l'Acte. Lord Sankey avait emprunté les propositions à la décision rendue par lord Tomlin environ un an auparavant, dans la cause du *Procureur général du Canada* v. le *Procureur général de la Colombie-Britannique* (cause 52). Lord Sankey avait présidé l'audience. Lord

14927—4

Tomlin avait puisé ces propositions dans des devanciers qui étaient eux aussi emprunteurs. Etant donné qu'une seule importante dérogation au texte, remontant à une époque relativement reculée dans l'histoire de l'interprétation de l'Acte, a nécessairement suscité plusieurs autres erreurs, j'entends, en cette partie de mon travail, exposer l'origine et les conséquences de cette erreur. Je cite les quatre propositions à titre de résumé du sens que reconnaît à l'Acte le comité judiciaire. J'entends citer et analyser plus tard *le texte de l'Acte,*—faire ce que conseillait lord Sankey, c'est-à-dire revenir au texte mais qu'il a omis lui-même,—pour indiquer, ainsi que dirait lord Dunedin, comment le comité judiciaire "persistant dans cette voie, en vînt à tirer des conclusions auxquelles on n'aurait jamais songé si l'on eût eu sous les yeux le seul texte de la loi".

Voici les quatre propositions:

"1. La législation du parlement fédéral, tant qu'elle se rapporte strictement à des sujets de législation *énumérés* expressément dans l'article 91, est prépondérante, même si elle empiète sur des sujets assignés aux législatures provinciales par l'article 92.

2. Le pouvoir général de législation accordé au parlement du Canada par l'article 91 de l'Acte, *en plus des pouvoirs* de légiférer sur les sujets expressément *énumérés* dans cet article, est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux, à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat.

3. Il est de la compétence du parlement fédéral de statuer sur des questions qui, bien qu'étant à d'autres égards de la compétence législative des provinces, sont accessoirement nécessaires à une législation effective du parlement fédéral sur un sujet de législation expressément *mentionné* à l'article 91.

4. Il peut y avoir un domaine dans lequel les législations provinciale et fédérale chevaucheraient, auquel cas ni l'une ni l'autre ne serait *anti-constitutionnelle,* si le champ est libre; mais si le champ n'est pas libre et que les deux législations viennent en conflit, celle du Dominion doit prévaloir."

Je signale que les trois premières des quatre propositions se fondent sur la théorie d'après laquelle les paragraphes de l'article 91 entrent dans une catégorie supérieure à la disposition du début de l'article concernant les pouvoirs non attribués, soit la disposition concernant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement". Si le texte de l'Acte

ne confirme pas cette théorie, ou, pour aller plus loin, si on constate qu'il la contredit, et que nous ayons à rédiger de nouveau les quatre propositions en conformité du texte, en considérant que toutes les dispositions de l'article 91 sont sur le même plan, nous devrons retrancher de la première proposition tous les mots après " tant " jusqu'à " l'article 91 " inclusivement, éliminer complètement la deuxième proposition, et rayer, de la troisième proposition, les mots après " Dominion ", près de la fin. Cela fait, le " domaine " visé par la quatrième proposition serait plus ample, au point de vue du Dominion, qu'il ne découlerait des trois premières propositions, et le " chevauchement " serait bien moins considérable. D'autres conséquences s'ensuivraient, mais j'ai suffisamment indiqué quelle grave erreur ce fut, *si* ce fut une erreur, d'attribuer au début de l'article 91 de l'Acte une importance inférieure au texte des catégories énoncées dans les paragraphes de l'article.

J'énonce une seule proposition à l'appui de laquelle existent plusieurs décisions rendues par le Conseil privé et que je mentionnerai; on n'a pas tenu compte de ces décisions depuis qu'elles ont été prononcées, et avant de terminer la présente étude, je me propose d'établir le bien-fondé de cette proposition par le texte même de l'Acte, sans être aidé ou entravé par les décisions provenant de ce que l'on "persistait dans la même façon d'agir" sans tenir aucun compte du texte.

Cette proposition réside simplement en ceci que les paragraphes de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne sont pas prépondérants et équivalent simplement à une interprétation juridique partielle de la portée attribuable à la partie antérieure de l'article: "Il sera loisible à la Reine, etc., de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent article exclusivement assignés aux législatures des provinces."

J'étudierai au long les décisions, pour et contre, du Conseil privé que j'ai mentionnées, en commençant par une certaine question préliminaire. J'entends ensuite ni subir l'influence des autorités juridiques, ni m'appuyer sur elles, mais invoquer seulement le texte pur et simple de l'Acte.

14927—4½

Je n'ai pas l'intention d'entreprendre dans cette partie une étude de toutes les causes mentionnées à l'Annexe 3 qui portent sur l'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ni même de toutes celles où il s'agit de dérogation au texte de l'Acte, pour la bonne raison que presque toutes les causes dont le texte a été ou sera l'objet se rapportaient et se rapporteront à son interprétation, et parce qu'à mon sens, les décisions dans presque toutes les causes jugées depuis le début de la décade de 1890 et dans lesquelles les articles 91 et 92 étaient invoqués s'écartent du texte de l'Acte. Comme il s'agit d'un texte législatif, presque toutes les règles relatives à l'interprétation des lois en général s'y appliquent. Je dis presque toutes, parce qu'on ne saurait oublier qu'elle est plus qu'une loi. C'est une loi grâce à laquelle on peut établir d'autres lois. En outre, elle renferme dans une large mesure la constitution d'un grand Etat et celles de deux provinces de cet Etat. Les auteurs de l'Acte ont dû avoir l'intention de lui donner plus de souplesse qu'à une loi ordinaire, ne fût-ce que parce qu'il ne contient aucune disposition permettant les modifications nécessaires à son adaptabilité à l'évolution des temps. On a reconnu la chose. On a comparé l'Acte à un arbre vivant (lord Sankey, L.C., dans la cause 51) et le comité judiciaire a dit à son sujet que lorsqu'on interprète la constitution d'un Etat doté d'une loi constituante ou organique telle que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il faut adopter l'interprétation susceptible de reconnaître le plus de pouvoirs possible à cet Etat. (*British Coal Corporation* v. *le Roi* [1935] A.C. 500 à 518.) C'est M. Lefroy, je crois, qui a dit que les mots du préambule de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord: " avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni " signifient: " avec une constitution susceptible de suivre le cours d'une évolution naturelle et spontanée."

Je citerai quelques causes australiennes et anglaises portant sur l'interprétation de traités législatifs avant d'aborder l'étude des décisions du comité judiciaire en général.

Lord Wright, M.R., a dit, parlant au nom du comité judiciaire dans la cause de *James* v. *le Commonwealth d'Australie* (1936) A.C. 578, que:

"Il est vrai qu'il ne faut pas attribuer à une constitution un sens trop étroit et abstrait. Les mots employés ont nécessairement un sens général et souvent on ne peut saisir leur portée entière et leur sens véritable que lorsqu'on les considère, avec l'écoulement du temps, en rapport avec les changements qui se produisent de temps à autre. Ce n'est pas que le sens des mots change, mais des circonstances différentes font ressortir et mettent en lumière la pleine portée de leur signification."

La question à régler en l'espèce, déclara la Chambre, était une question d'interprétation "et, en dernier ressort, elle devait être tranchée d'après les mots mêmes employés, en les prenant, non détachés du contexte, mais comme incorporé à un seul document complexe dont une partie peut contribuer à expliquer l'autre ". La Chambre a cité les commentaires suivants, faits par lord Selborne dans la cause du *Roi* v. *Burah* (1878) 3 A.C. 889 à 904 et 905:

"Quand surgit la question (en matière de constitution) de savoir si les limites prescrites ont été dépassées, les cours de justice établies doivent nécessairement trancher la question, et le seul moyen de le faire convenablement, c'est d'examiner le texte de l'instrument par lequel, affirmativement, les pouvoirs législatifs sont créés et par lequel, négativement, ils sont restreints. Si la loi examinée est une loi conforme à la portée générale des termes affirmatifs qui confère le pouvoir, et si elle ne viole aucune condition ou restriction expresse limitant ce pouvoir (catégorie dans laquelle figurerait, cela va de soi, tout Acte du parlement impérial en conflit avec elle), il n'appartient à aucun tribunal de pousser plus loin ses investigations ou d'étendre par interprétation ces conditions et restrictions."

Dans la cause nº 9, *Banque de Toronto* v. *Lambe,* lord Hobhouse fait la remarque suivante, au nom du comité judiciaire:

"Des points de cette espèce ont été laissés à la décision des tribunaux ordinaires, lesquels doivent appliquer aux dispositions de la loi en cause les mêmes méthodes d'interprétation et d'exposé qu'ils appliquent à d'autres lois."

Puis dans la cause nº 51, *Edwards* v. *le Procureur général du Canada* (décision confirmée dans *British Coal Corporation* v. *le Roi* [1935, A.C. 500]), il fut déclaré que —

"Leurs Seigneuries ne croient pas qu'il soit du devoir de cette Chambre — et ce n'est certainement pas ce qu'elle désire — de restreindre les dispositions de l'Acte au moyen d'une interprétation étroite et litté-

rale, mais elle doit plutôt leur donner une interprétation large et généreuse, de façon que le Dominion puisse, dans une grande mesure, mais dans certaines limites déterminées, être maître chez lui, comme les provinces sont maîtresses chez elles, dans une grande mesure, mais dans des limites déterminées. ' En effet, le Conseil privé a posé que les tribunaux doivent appliquer aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord les mêmes modes d'interprétation et d'exposé qu'ils appliquent à d'autres statuts. Mais il faut distinguer entre statuts; et l'interprétation rigoureuse jugée appropriée dans le cas, disons, d'une loi fiscale ou pénale ou d'une loi visant à réglementer les affaires d'une paroisse d'Angleterre, serait souvent la négation de l'intention véritable du Parlement s'il fallait l'appliquer à une loi destinée à assurer la paix, l'ordre et la bonne administration d'une colonie britannique.' — Voir *Canadian Constitution*, de Clement, 3e édition, p. 347."

J'énonce au préalable, au sujet de l'interprétation des lois, quelques principes simples si bien connus et si universellement admis qu'il n'y a pas lieu de citer des autorités à l'appui.

Une règle importante d'interprétation applicable à tous les actes, y compris les lois, c'est qu'il faut interpréter les mots dans le sens grammatical et ordinaire. Quand, en entendant ainsi les mots d'une loi, on trouve quelque chose d'ambigu, d'obscur ou de manifestement absurde, on peut tenir compte de sa nature, de son historique et de ses objets pour résoudre l'ambiguité, dissiper l'obscurité ou éliminer l'absurdité. Mais tant que l'interprétation des termes n'aura pas suscité ces difficultés, rien n'autorise ou ne requiert une interprétation spéciale de la loi par le tribunal.

Si en interprétant ou expliquant les termes de la façon indiquée, on ne peut en tirer un sens raisonnable, alors il faut rejeter les mots ambigus, obscurs ou absurdes.

L'ambiguité, l'obscurité ou l'absurdité latente d'une certaine expression peut devenir apparente si l'on se réfère à une autre expression ou passage de la loi, dans lequel cas il est loisible de recourir à l'interprétation, parce qu'il faut lire la loi en tenant compte de l'ensemble de ses dispositions, à moins que l'indépendance d'une certaine locution ne soit sauvegardée par une expression comme celle-ci: "nonobstant toute disposition contraire de la présente loi". L'insertion de pareilles dispositions nonobstantes a pour objet d'empêcher l'application de la règle ordinaire: savoir, qu'il faut interpréter une loi en tenant compte de l'ensemble de ses dispositions.

Le travail d'interprétation peut être facilité par l'examen des circonstances et faits pertinents qui existaient à l'époque de l'adoption de la loi et que le tribunal peut constater juridiquement, par exemple l'existence d'une loi relative à un sujet analogue; mais le recours à ces moyens n'est envisagé et permis qu'en vue de faciliter *l'intelligence des termes de la loi tels qu'ils ont été employés,* et non pour engager ou autoriser à altérer le sens des mots dont la signification demeure claire après avoir exercé ce droit, car ce n'est pas l'intention présumée du Parlement qui prédomine mais ce qu'il a édicté.

Avant de la transformer en loi, on a soumis la constitution de l'Australie à la population des divers Etats du nouveau commonwealth. Par conséquent, on a considéré qu'elle représente "*l'accord politique arrêté par la population entière de l'Australie,* transformé en acte législatif par le parlement impérial" sous forme de loi engageant toutes les parties, et que...

" la présente cour est avant tout tenue de l'interpréter et de l'appliquer selon son texte, en découvrant l'intention des rédacteurs du pacte, et en y adhérant toujours, exactement comme il a été rédigé. (*The Engineer's Case,* 28 Commonwealth L.R., p. 142.)

Il n'a jamais été permis de citer les débats parlementaires pour faciliter l'interprétation du texte et, en Australie, la Haute Cour s'est opposée à ce que l'on citât les débats de la Convention qui autorisa l'établissement du Commonwealth et donna lieu, après approbation par le peuple, à la loi constitutionnelle du Commonwealth. (*Conseil municipal de Sydney v. le Commonwealth* [1940] 1 C.L.R. 208.)

Ceux que l'on appelle les Pères de la confédération pensaient que les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne pouvaient donner lieu à aucun doute ni difficulté. Ils avaient à l'idée deux grandes divisions dans l'une ou l'autre desquelles toute loi promulguée devait tomber (car l'objet de leur préoccupation était les lois que l'on établirait). Chaque loi devait nécessairement être d'une nature générale ou locale, c'est-à-dire qu'elle devait être d'ordre fédéral ou provincial. Ils avaient aussi (*a*) soigneusement prévu, autant que possible, les genres de lois de nature locale que les provinces pouvaient adop-

ter, laissant toute législation de nature non locale au Dominion, et (*b*) stipulé en outre certaines *lois d'une nature locale* que les provinces devaient être *réputées* incapables d'adopter. On ne conféra ni au Dominion ni aux provinces l'autorité ou la compétence exclusive ou non dans aucun *domaine de législation.* Au lieu de cela, on a conféré à chacun l'autorité de légiférer *relativement à des matières tombant dans* certaines catégories de sujets dont quelques-unes pourraient être appelées domaine de législation, mais dont la plupart, même s'il en était ainsi, ne pourraient l'être. Les articles 91 et 92 établissent, dans une large mesure, un classement des *entreprises et services d'utilité publique.* Cependant, le pouvoir de légiférer ne s'appliquait pas au " domaine " ou catégorie, mais au sujet (se présentant sous forme de mesure législative concrète) " tombant dans " la catégorie et que le tribunal pouvait ranger dans la catégorie, ou, si l'on préfère, le domaine soit de service soit de législation, selon le cas. Les Pères de la Confédération étaient d'avis que le tribunal pourrait déterminer et déterminerait, à mesure que chaque loi fédérale ou provinciale lui serait soumise, à quelle catégorie mentionnée dans les articles 91 et 92 elle appartenait en son essence et substance (c'est-à-dire dans quelle catégorie elle tombait), et qu'il saurait assigner et assignerait, au besoin, cette loi à sa catégorie propre, car la chose pourrait ne pas être nécessaire dans le cas d'une matière d'une nature autre que locale. C'est ce qui n'a pas manqué de se produire. Le plan a bien fonctionné pendant plus de 20 ans, puis il fut aboli, non par le parlement impérial, mais par un tribunal impérial.

Dans la cause nº 1 (voir Annexe 3), réglée en 1874, lord Selborne s'exprimait ainsi au nom du comité judiciaire:

" L'objet visé par les articles 91 et 92 est celui-ci: En vertu de l'article 91, certains sujets (et Leurs Seigneuries sont en droit de présumer, pour les fins de l'argumentation, qu'il s'agit de *tous* les sujets autres que ceux désignés plus tard dans l'article 92; Leurs Seigneuries ne décident pas la chose, mais la présument pour les fins de l'argumentation), certains sujets, dis-je, qui sont d'après cette supposition tous ceux que ne spécifie pas l'article 92, sont réservés à la juridiction législative *exclusive* du parlement du Canada, appelé parlement du Dominion; toutefois, il y a incontestablement d'autres sujets qui non seulement ne sont

pas réservés à la juridiction du Parlement du Dominion, mais qui sont attribués exclusivement au pouvoir et à la juridiction de la législature provinciale de chaque province. Parmi ces sujets, les derniers (16) sont désignés de la façon suivante: 'Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.'"

Lord Selborne décide que, de prime abord, la loi à l'étude relève du paragraphe 16 de l'article 92, puis il passe aux mots qui terminent l'article 91:

" Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces."

Depuis lors, on a torturé ces mots, en dépit de leur sens grammatical bien net, ainsi que leur objet (qui est de restreindre la portée de la 16e catégorie de l'article 92), de manière à en étendre le sens à *toutes les seize catégories de l'article 92,* mais en 1876 lord Selborne les a appliqués à leur objet propre. Dans un cas où, de prime abord, la loi tombait sous le coup du paragraphe 16 de l'article 92, il rapporta, à bon droit, ce paragraphe 16 au texte cité plus haut, et ensuite aux *énumérations* de l'article 91, afin de *constater si la loi à l'étude, bien qu'étant, de prime abord, d'une nature locale ou privée, en raison des derniers mots de l'article 91, est réputée ne pas être de cette nature, mais plutôt d'une nature exclusivement générale, c'est-à-dire, fédérale.* Ne trouvant, dans les sujets énumérés à l'article 91, rien à quoi ces mots pourraient correspondre, il fit une parfaite application des articles 91 et 92 en assignant finalement la loi provinciale dont il s'agissait au paragraphe 16 de l'article 92, ce à quoi elle dut d'être régulière. Il est peut-être bon de mentionner ici que, conformément à cette juste interprétation des articles 91 et 92, une province peut, en vertu du paragraphe 16 de l'article 92, légiférer, à un point de vue privé ou local, dans un domaine libre de législation accessible au Dominion, mais qu'il n'occupe pas encore, en vertu de ses pouvoirs généraux, ou de son pouvoir de légiférer pour " la paix, l'ordre et le bon gouvernement ", sous cette réserve que le pouvoir fédéral peut occuper subséquemment le domaine et en évincer la juridiction provinciale; par con-

séquent, la restriction précitée et imposée par voie juridique à l'influence des pouvoirs généraux non énumérés du Dominion a servi également à restreindre, à certains égards, l'autorité législative provinciale. Je voudrais aussi, pour compléter l'exposé, appeler l'attention sur le passage de l'article 91 auquel on entendait vraiment conférer le pouvoir d'effectuer ce que, dans de nombreuses causes subséquentes comportant (à mon sens) des décisions erronées, on attribua comme objet aux derniers mots de l'article 91, soit d'assurer la primauté des dispositions (de *toutes* les dispositions, dirai-je) de l'article 91 sur celles de l'article 92. Voici le passage:

"Il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir: etc."

Je chercherai plus tard à démontrer le bien-fondé de la prétention que "l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada", laquelle *s'étend* ainsi *aux* catégories de sujets énumérés, *découle des* premiers mots et du seul *dispositif* de l'article, qui précèdent la clause *déclaratoire* par laquelle les 29 sujets énumérés sont insérés comme exemples de la portée de ce dispositif. En attendant, je vais citer, entre autres choses, les autorités "dédaignées", dont j'ai promis de parler, qui viennent à l'appui de mon interprétation de l'article 91, mais sur lesquelles, aux fins présentes, je ne me propose pas de m'appuyer, bien qu'aucune d'elles n'ait été rejetée.

Dans la cause nº 2 (voir Annexe 3) réglée en 1875, sir James W. Colville a rendu la décision. Sur les cinq membres du Conseil privé qui avaient siégé dans la cause nº 1, deux seulement siégèrent dans la cause nº 2. En principe, c'était la cause nº 1 qui se répétait. Il s'agissait d'une loi provinciale qui, par le même processus que dans la cause nº 1, fut déclarée régulière.

"Les articles 91 et 92, dit la Chambre, ont pour objet de répartir les pouvoirs législatifs entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales, l'article 91 accordant un *pouvoir général de législation* au Parlement du Canada, pouvoir *uniquement* subordonné à l'exclusion des sujets qui, dans l'article 92, sont désignés comme des sujets sur lesquels les législatures provinciales ont le pouvoir exclusif de légiférer."

La loi à l'étude, déclarait-on, était...

"une loi concernant une question d'une nature purement locale ou privée... et partant, une loi que la législature provinciale avait le pouvoir d'adopter à moins qu'on ne pût démontrer clairement que son objet tombait dans l'une ou l'autre des catégories de sujets spécialement énumérés dans l'article 91."

Puis-je rappeler une fois de plus au lecteur que, dans un tel cas relevant de prime abord du paragraphe 16 de l'article 92, il était dans l'ordre et conforme à l'idée simple et pratique que comporte le texte des articles 91 et 92 d'en admettre la régularité comme loi provinciale, à moins que, en raison des derniers mots de l'article 91, elle soit, *même* si elle est d'une nature locale ou privée, *censée* avoir trait à l'un des sujets énumérés à l'article 91.

Dans la cause nº 3 (voir Annexe 3), réglée en 1879, lord Selborne, de concert avec les quatre mêmes membres du Conseil privé qui avaient siégé avec lui dans la cause nº 1, devait se prononcer sur la question qu'il n'avait, dans la cause nº 1, que présumé, à titre d'exemple, être de ce genre. Il s'agissait d'une loi *fédérale*. Il devait se prononcer sur l'étendue de l'autorité législative du Dominion. Voici quelle fut sa décision et celle de la Chambre:

"Si le sujet tombe sous la juridiction du parlement fédéral, il n'est pas de la compétence du parlement provincial, et *ce que l'article 91 exclut de la juridiction du parlement fédéral n'est pas autre chose que les sujets compris dans les catégories de sujets attribués aux législatures des provinces.*"

Dans la cause nº 4 (Annexe 3) jugée en 1880, on attaquait comme irrégulière la loi fédérale sur la faillite, vu qu'elle venait en conflit avec le paragraphe 13 de l'article 92: "la propriété et les droits civils dans la province." Ni dans cette cause ni dans aucune de celles qui se sont présentées jusqu'à 1880, on n'avait attaché aucune primauté aux pouvoirs énumérés à cet article sur les pouvoirs généraux conférés par l'article 91. Le litige se trouvait entre "La banqueroute et la faillite" de l'article 91 d'une part et "La propriété et les droits civils" et "L'administration de la justice" de l'article 92 d'autre part. Le comité judiciaire aurait pu citer la clause nonobstante de l'article 91 et se prévaloir de la primauté du sujet intitulé "La banque-

route et la faillite " sur tout autre sujet de l'article 92; or, fait curieux, il n'a pas pris ce raccourci, mais il en est arrivé à une conclusion par le raisonnement suivant:

" La réponse à ces objections saute aux yeux. Il serait impossible d'organiser le moindre régime pour l'administration des biens de faillite sans atteindre et modifier quelques droits ordinaires de propriété et certains autres droits civils et sans établir quelque mode de procédure spéciale pour l'attribution, la réalisation et la répartition des biens et pour le règlement des obligations du failli. La procédure constitue nécessairement une partie essentielle de toute loi relative à la faillite. Il faut donc présumer, il s'ensuit même que le statut impérial, en attribuant au parlement fédéral les matières de banqueroute et de faillite, visait à lui conférer le pouvoir de légiférer au sujet des questions de propriété, de droits civils et de procédure dans les provinces, dans la mesure où une loi générale relative à ces sujets pourrait les atteindre."

Dans la cause Parsons, nº 5 (Annexe 3), jugée en 1881, la loi attaquée était aussi une loi provinciale. Le conflit était entre le paragraphe 2 de l'article 91, " La réglementation du trafic et du commerce " d'une part, et le paragraphe 13 de l'article 92 " La propriété et les droits civils dans la province ", d'autre part. A mon sens, bien que la Chambre tînt la loi pour valide au sens du paragraphe 13 de l'article 92, "La propriété et les droits civils dans la province", elle pouvait plus à propos et facilement, la faire relever du paragraphe 16 de l'article 92, " Matières d'une nature purement locale ou privée dans la province." C'est à dessein que je mentionne ce détail en apparence négligeable. Il tendait à des conséquences qui étaient loin d'être insignifiantes. Qu'on se rappelle la précision avec laquelle toutes les décisions examinées jusqu'ici ont appliqué le texte de l'Acte dans des causes où la loi provinciale était déclarée valide au sens du paragraphe 16 de l'article 92. En pareille occurrence, selon le texte de l'Acte—conformément aux derniers mots de l'article 91—à moins qu'un sujet *énuméré* à l'article 91 n'absorbe le pouvoir législatif provincial conféré par le paragraphe 16 de l'article 92, ce dernier pouvoir demeure *exclusif*.

Dans cette cause, la Chambre devait envisager une autre situation. Elle était saisie d'une cause dans laquelle, semblait-il, le paragraphe 13 de l'article 92 " La propriété et les droits civils ", permettait une meilleure adaptation que le paragraphe 16 de l'article 92 " Matières d'une nature

locale ou privée " n'en comporte. En rendant jugement, la Chambre a déclaré que cela ne changeait rien parce que, si la loi en cause ne *relevait* pas du paragraphe 13 de l'article 92, elle *relevait* du paragraphe 16 de l'article 92. Cela était indifférent à la Citizens Insurance Company ou à Parsons, mais la Chambre n'ayant pas déclaré que l'attribution de la " matière " au paragraphe 13 de l'article 92 entraînait *nécessairement* le recours aux dispositions *antérieures* (pouvoirs non attribués) à l'énumération, plutôt qu'aux dispositions *postérieures* (clause finale) de l'article 91 en vue d'apprécier, le cas échéant, l'effet de l'article 91 sur celui de l'article 92, la décision rendue dans la cause Parsons, laquelle fait l'objet de notre examen immédiat qui vise à établir si les sujets énumérés à l'article 91 ont la priorité sur les dispositions non énumérées de ce même article, prête à confusion et, à mon sens, a réellement embrouillé toute interprétation subséquente de l'article 91.

En rendant la décision, sir Montague Smith fit observer que —

" L'idée qui préside à cette loi, telle qu'elle est exprimée dans la première partie de l'article 91, est d'autoriser le parlement du Dominion à faire des lois pour la bonne administration du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement attribuées à la législature provinciale. Si l'article 91 n'allait pas plus loin, si les catégories de sujets énumérées dans l'article 92 avaient été absolument distinctes et différentes de celles de l'article 91, aucun conflit de juridiction législative ne se serait élevé. Les législatures provinciales auraient eu le pouvoir législatif exclusif quant à seize catégories de sujets à elles assignées, et le parlement du Dominion aurait eu le pouvoir législatif exclusif quant à toutes les autres matières se rapportant à la bonne administration du Canada. On a dû toutefois prévoir que cette distinction nette et définie n'avait pas été atteinte et ne pouvait pas l'être, et que certaines catégories de sujets attribuées aux législatures provinciales se confondaient avec quelques-unes des catégories de sujets énumérés dans l'article 91."

Il y a inadvertance ici. Comment cela pourrait-il se faire dans le cas de l'hypothèse indiquée? " Si l'article 91 *n'allait pas plus loin* " et s'arrêtait avant les énumérations de l'article 91, ce qui constitue l'hypothèse, les sujets énumérés à l'article 92 *ne pourraient* " se confondre " à ceux de l'article 91 car ceux-ci n'auraient pas existé. Toutefois, la décision poursuit —

" C'est pourquoi on semble s'être efforcé de prévoir des cas où il y aurait *apparence de conflit;* et il semble que c'est à cette fin que, dans une

partie de l'article 91: 'pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article,' il est déclaré que *(nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte)* l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérées dans cet article. *Apparemment dans le même but, on a inséré le paragraphe qu'on voit à la fin de l'article 91, bien qu'on puisse faire remarquer que ce paragraphe, de par sa construction grammaticale, s'applique uniquement au paragraphe 16 de l'article 92.*"

Au point où nous en sommes, la décision relève une erreur dans l'interprétation du texte de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. J'ai lieu de croire qu'on peut faire remonter à cette erreur—sans aucune importance quant à la cause dans laquelle elle fut commise — ce que l'on considère maintenant être l'impuissance du système de répartition de l'autorité législative de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord à atteindre l'objet qui lui était assigné. Voici en quoi consistait l'erreur: la Chambre ne s'était pas aperçue (la cause à juger n'étant pas atteinte de ce fait) que la fonction de la disposition *déclaratoire* de l'article 91 — la partie qui contient la disposition nonobstante — était *d'étendre aux dispositions énumérées de l'article 91 cette exclusivité qui, nécessairement, existait déjà par rapport à ces pouvoirs non attribués, lesquels représentent, nécessairement, en vertu du système de répartition de l'autorité législative que prévoit l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, la pleine autorité législative du Canada et qui sont établis par le dispositif de l'article 91;* c'est pourquoi la partie déclaratoire de l'article n'exclut pas les termes généraux du début de l'article mais *s'en inspire,* tandis que la disposition finale, non déclaratoire, contenant les mots " ne sera réputée " de l'article 91 remplit une fonction différente, celle d'empêcher la province de légiférer sur toute matière de nature locale ou privée, si locale ou privée qu'elle soit, qui tombe sous le coup d'une quelconque des dispositions énumérées à l'article 91, et d'établir nettement que la législation fédérale relativement à ces matières, *bien que* de nature locale ou privée, est régulière.

Le passage entaché d'erreur était le suivant:

"Apparemment dans le même but" (que celui de la disposition déclaratoire de l'article 91) " on a inséré le paragraphe qu'on voit à la

fin de l'article 91 bien qu'on puisse faire observer que ce paragraphe, de par sa construction grammaticale, s'applique uniquement au paragraphe 16 de l'article 92."

J'ai discuté l'erreur contenue dans les mots " dans le même but." Quant à la construction grammaticale du paragraphe final de l'article 91, la Chambre avait parfaitement raison, mais, malgré cela, ni la grammaire ni l'esprit apparent de l'Acte n'ont empêché de l'interpréter à faux dans la suite.

A ce moment-là, quatorze ans s'étaient écoulés depuis la confédération, et l'interprétation juridique s'était poursuivie dans le cadre des résolutions de Londres telles qu'elles sont incorporées dans un texte législatif qui avait eu pour objet d'exprimer l'esprit de ces résolutions et qui, avait-on constaté, l'avaient fait jusqu'alors. On n'avait pas contesté que des matières de nature générale, c'est-à-dire des questions intéressant de fait le Dominion tout entier ou plus d'une province relevaient de l'autorité législative du Dominion et l'on avait reconnu, sous réserve du paragraphe final de l'article 91, que des matières d'une nature locale ou privée dans une province relevaient de l'autorité législative exclusive de la province. La cause *Citizens Insurance Company* v. *Parsons* elle-même, quant à la décision rendue en l'occurrence, ne diminue en rien les pouvoirs que l'on entendait conférer au Dominion.

La Chambre avait établi la règle suivante pour l'interprétation d'une loi provinciale:

Sydney v. *Le Commonwealth* [1904] 1 C.L.R. 208.)

"La première question à trancher est celle de savoir si la loi contestée par le présent appel tombe dans une des catégories de sujets énumérées dans l'article 92 et attribuées exclusivement aux législatures des provinces: *en effet, si elle ne tombe pas dans une de ces catégories, elle ne peut avoir aucune validité et nulle autre question ne pourrait alors être soulevée.* C'est seulement lorsqu'une loi est *présumée* tomber dans l'une de ces catégories de sujets, que les autres questions se posent, comme par exemple celle de savoir si, nonobstant cette éventualité, le sujet de la loi en question ne tombe pas aussi dans l'une des catégories de sujets énumérées dans l'article 91, et si oui ou non il n'y a pas ainsi prépondérance sur le pouvoir de la législature provinciale."

Bien que l'allusion faite dans la règle ci-dessus à la "prépondérance" "primauté" (ou comme on dit parfois) sur le pouvoir de la législature provinciale se rencontre en

termes généraux dans une vingtaine ou plus de décisions, je ne puis admettre qu'il puisse jamais exister prépondérance ou primauté sur l'autorité législative réelle d'une législature provinciale. Considérez les seules possibilités. Premièrement, en fonction du dispositif de l'article 91. Ce dispositif, "pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans cette section" (à l'effet que le Parlement peut "faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne relevant pas des catégories de sujets par le présent acte et exclusivement assignées aux législatures des provinces") donne juridiquement l'interprétation de toute "matière tombant dans" une des 29 catégories de sujets énumérées à l'article 91, savoir qu'elle *ne tombe pas sous le coup des dispositions de l'article 92.* En l'espèce, l'idée de prédominance ou de primauté est absente. En second lieu, en fonction du paragraphe final de l'article 91 et des mots "ne sera réputée" qu'il contient. J'ai déjà donné à entendre quel en était le réel objet. Mais, si on l'examine à la lumière de ce que j'appelle son objet faussé, il dispose que toute matière tombant *dans* l'une quelconque des 29 catégories de sujets énumérées à l'article 91 *ne sera réputée tomber* soit *dans* la catégorie 16 de l'article 92, soit (mésinterprétant le paragraphe afin de le faire concorder avec les décisions) dans *l'une quelconque* des seize catégories de sujets de l'article 92. Seules les matières qui *relèvent de l'article 91* ne doivent pas *être réputées* relever de l'article 92. Ceci présuppose le contraire de l'idée que l'article 91 a prédominance ou primauté sur l'article 92. Pour en arriver à ses fins, le comité judiciaire a insisté pour que le paragraphe en question soit interprété *à l'inverse.* Si l'on y voit, tel qu'on l'entendait, une entrave à l'initiative provinciale en matière de législation en ce qui touche la seizième catégorie de sujets énumérés à l'article 92, soit le reliquat des pouvoirs attribués à la province, le sens se dégage et l'objet apparaît clair et concevable. Toute autre conception n'en ferait qu'un moyen de se soustraire à la tâche d'interpréter comme il convient les mots *déclaratoires* de l'article 91, y compris la disposition *non obstante* dudit article,

et d'envisager l'annulation qui suivrait de toutes les décisions du Conseil privé accordant la priorité aux dispositions énumérées à l'article 91 sur la clause relative à "la paix, l'ordre et la bonne administration", en d'autres termes la clause énumérant les pouvoirs généraux que confère cet article.

La décision rendue dans la cause *Parsons* (n° 5) resta sans effet immédiat, et elle ne fournissait aucun motif réel de jamais se méprendre sur l'interprétation de l'article 91. On y trouve quelques expressions vagues, mais c'est le cas d'une multitude de décisions excellentes, et la décision rendue dans la cause *Parsons* rentre, après tout, dans cette catégorie. Ce fut douze ans plus tard qu'en écartant de leur cadre certains termes employés dans la décision rendue dans cette cause, on détourna le cours de l'interprétation véritable des articles 91 et 92 de l'A.B.N. Quatre des cinq membres du Conseil privé qui avaient entendu la cause *Parsons* entendirent également celle qui suivit, et sir Montague Smith, qui avait prononcé la décision dans la cause *Parsons,* prononça également celle qui fut rendue dans la cause n° 6. Il apparaîtrait donc de ce qui précède que, nonobstant toute opinion fortuite exprimée dans la cause *Parsons,* on n'avait encore reconnu de priorité aux sujets énumérés à l'article 91 sur les sujets non énumérés de ce même article.

Dans la cause n° 6, *Russell* v. *la Reine,* décidée en 1882, on trouve une attaque contre la constitutionnalité d'une loi fédérale, la loi de tempérance du Canada. Le comité judiciaire statua que:

> "Les objets et la portée de cette loi sont *généraux, à* savoir qu'ils visent à favoriser la tempérance au moyen d'une loi uniforme dans tout le Dominion. Ils ont trait à la paix, à l'ordre et à la bonne administration du Canada, et non pas à la catégorie de sujets qui comprend 'les droits civils et de propriété'. La disposition relative à l'application spéciale de cette loi à certains endroits déterminés ne lui enlève pas son caractère de *loi générale.*"

Rappelons-nous bien que dans cette cause le conflit existait entre la "clause relative à la paix, l'ordre et la bonne administration" de l'article 91 et les "Droits civils et de propriété" et autres catégories spécifiques de l'article 92, et que la *clause des pouvoirs généraux, non énumérés*

"avait la priorité" ou "l'emportait" (pour employer les termes des décisions) sur les dispositions provinciales "exclusives" de l'article 92. On s'est fort mépris sur le sens de cette décision. Elle a dû subir ces dernières années les assauts répétés de lord Haldane. Elle reste cependant le meilleur exemple peut-être de la juste application de la "doctrine de l'aspect." A ce sujet elle a été citée en 1938 par lord Atkin, à la Chambre des Lords.

Suivent plusieurs passages de la décision, prononcée par sir Montague Smith:

"Il s'agit tout d'abord de s'assurer si la loi présentement à l'étude est comprise dans une des catégories de sujets énumérées à l'article 92 et ressortissant exclusivement aux législatures provinciales. Dans le cas de l'affirmative il importe, en second lieu, de s'assurer si l'objet de cette loi ne fait pas également partie d'une des catégories de sujets mentionnées à l'article 91, et si de ce fait elle ne ressortit pas quand même au parlement du Dominion. Mais si la loi n'entre pas dans une des catégories de sujets mentionnées à l'article 92, il ne peut plus en être question car on ne saurait prétendre, et l'on n'a pas soutenu non plus devant Leurs Seigneuries, que si la loi ne relève pas d'une des catégories de sujets assignées aux législatures provinciales le parlement canadien n'a pas, *en vertu de ses pouvoirs généraux* 'de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada,' pleine autorité législative pour l'adopter."

En réponse à la thèse d'après laquelle la reconnaissance de la juridiction fédérale *porterait atteinte* au pouvoir provincial en matière de licences, sir Montague Smith fit observer au nom de la Chambre:

"A leur avis une loi du genre mentionné, bien que pouvant *nuire à* la vente ou à l'usage d'un *article qui fait l'objet d'un permis délivré* en vertu du paragraphe 9, *ne saurait être en elle-même une mesure portant sur le sujet de ce paragraphe, et demeure donc de ce chef, du ressort général du parlement du Dominion.*"

Plus loin la décision ajoute:

"Le Parlement ne pourrait adopter, au plus, qu'un très petit nombre de lois concernant la paix et la bonne administration du Canada, qui ne *toucheraient* pas indirectement aux droits civils et de propriété; et lorsqu'on a conféré aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur les questions de propriété et de droits civils, l'on n'a certainement pas eu l'intention d'empêcher le Parlement d'exercer ces *pouvoirs généraux* chaque fois que leur exercice porterait *atteinte de façon indirecte* aux droits précités. *La nature et le caractère véritables de la législation qui fait l'objet de la discussion doivent toujours être établis,* afin de déterminer la catégorie de sujets à laquelle elle se rapporte. Dans le cas actuel, Leurs Seigneuries estiment, pour les motifs précédemment indiqués, que *la*

question visée par la loi dont il s'agit n'entre pas à vrai dire dans la catégorie des sujets 'la propriété et les droits civils,' au sens du paragraphe 13...

"L'on a soutenu, en dernier lieu, que cette loi avait trait au paragraphe 16 de l'article 92—'Généralement, toutes les matières d'une nature purement locale et privée dans la province'... Tel que l'ont compris Leurs Seigneuries l'on a prétendu qu'en substance, au moins en l'absence d'une loi générale du parlement canadien, les provinces pouvaient adopter une mesure locale de même nature, chacune pour son propre compte, et que, les dispositions pénales prohibitives de la loi ne devront être appliquées que dans les comtés et villes qui en auraient signifié leur approbation de la manière prescrite, soit, autrement dit, 'par option locale', cette mesure aurait pour objet, effectivement et évidemment, une question purement locale... Leurs Seigneuries ne peuvent partager cette opinion. En adoptant cette mesure le Parlement s'est proposé ouvertement comme but, l'application dans toutes les provinces, d'une loi uniforme concernant le commerce des boissons enivrantes, en vue de favoriser la tempérance dans le Dominion.

A l'Annexe 3 on verra que dans la cause n° 7, décidée en 1883, *Russel* v. *la Reine* est commentée et approuvée et que dans la cause n° 9, décidée en 1887, la Chambre

"partage l'opinion, toujours exprimée par ce Comité, que la Loi fédérative comprend l'ensemble des pouvoirs législatifs et que tout ce que cette loi n'accorde pas aux assemblées législatives provinciales revient au Parlement."

Aucune priorité n'avait jusque-là été reconnue aux dispositions énumérées à l'article 91 sur les dispositions non énumérées à cet article. Le coup est porté dans la cause qui vient ensuite en discussion. Le coup est fait et le même procédé est répété dans une décision ultérieure au moyen, tout d'abord, d'une simple mention superflue, sans élaboration ou argument. Plus tard, on s'autorise de la décision où la mention fut faite.

La cause n° 11, *Tennant* v. *Union Bank,* fut décidée en 1894. La question portait sur la validité de certaines dispositions de la loi fédérale des banques. Il fut statué que:

"Le paragraphe 15 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 autorise ce parlement à légiférer au sujet de toute transaction légitime d'un banquier, nonobstant les *atteintes* que l'exercice d'un tel pouvoir porte à la propriété et aux droits civils dans la province (voir le paragraphe 13 de l'article 92), et confère à une banque prêteuse des privilèges que la législation provinciale ne reconnaît pas.

"Du moment qu'elle *se rapporte* exclusivement aux sujets *énumérés* à l'article 91, la législation du parlement du Dominion est suprême même si elle *empiète* sur les domaines attribués à l'assemblée législative provinciale."

Les avocats de l'appelant firent valoir que "Le point consiste en réalité à savoir si les dispositions contentieuses" (les articles 53 et 54 de la loi des banques) "sont recevables sous la rubrique Banque, ou si elles se rapportent à la propriété et aux droits civils dans la province." On a soutenu le dernier point de vue,—que "les articles 91 et 92 doivent être interprétés l'un avec l'autre et que le pouvoir du parlement du Dominion en matière d'opérations bancaires doit s'exercer de façon à porter atteinte ni à la propriété ni aux droits civils dans la province."

Les avocats de l'intimé soutinrent que les dispositions contestées de la Loi des banques avaient trait aux opérations bancaires et étaient du ressort du parlement du Dominion, qu'elles tombent ou non en premier lieu sous le coup d'une des rubriques de l'article 92. Le pouvoir du Dominion est suprême. Voir *Cushing* v. *Dupuy.*

Or, c'est en citant *le texte de l'Acte* que l'on pouvait sûrement le mieux réfuter une thèse comme celle que soutenait l'intimé, car l'Acte autorise la confection de "lois relativement aux" matières et ne pose comme condition essentielle d'un tel pouvoir de légiférer en ce domaine que les lois "n'empiètent" pas sur les matières comprises dans les attributions législatives d'une autre législature ou qu'elles ne constituent aucune "ingérence" en l'espèce.

Lord Watson exposa l'opinion de la Chambre. Après avoir énoncé les faits il déclara que la question dépendait de l'interprétation des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il s'appliqua à préciser, erronément, l'effet de l'article 91. Il dit:

"L'article 91 confère au parlement du Canada le pouvoir de légiférer relativement à toutes matières exclues des catégories de sujets attribuées exclusivement par l'Acte aux assemblées législatives des provinces. Il lui confère *aussi* l'autorité législative exclusive en ce qui touche certains sujets énumérés, dont le quinzième est 'Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie'."

Il ressort du texte de l'Acte que les pouvoirs énumérés à l'article 91 ne viennent pas *s'ajouter* aux pouvoirs généraux, mais en découlent et en sont des *exemples,* prévus par voie d'interprétation législative exprimée en termes déclaratoires.

Dans des décisions ultérieures, l'exposé erroné dont il est fait mention disparaît pour faire place à une erreur plus grave. Les premiers mots du *dispositif* de l'article 91 sont cités comme *s'ajoutant* aux catégories de sujets énumérées auxquelles *s'étend,* selon cet article, le caractère d'exclusivité de ces mots du dispositif.

Il s'agissait dans la cause n° 11 de savoir lequel des deux l'emportait, l'article 91 (15)—Banque, etc.—ou l'article 92 (13)—Droits civils et de propriété dans la province—.

Je vais maintenant citer lord Watson. Pour éviter toute solution de continuité, je signale d'avance que l'article 91 de l'Acte *ne* dit *pas,* comme le déclare ci-contre lord Watson, que

"l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada *s'étendra* à toutes les matières tombant dans les catégories énumérées."

L'article 91 dit "s'étend" et non pas "s'étendra". La substitution est de la plus grande importance, car le mot "s'étend" indique que l'exclusivité *nécessaire* existante du reliquat des pouvoirs attribués *s'étend* aux 29 exemples énoncés de catégories de sujets énumérées "tombant toutes dans" la catégorie des pouvoirs législatifs généraux attribués au Dominion, tandis que le mot "s'étendra" implique la création et la répartition nouvelles de pouvoirs exclusifs.

Je cite maintenant lord Watson:

"Les règlements statutaires relatifs à la forme et à l'effet légal, en Ontario, des récépissés d'entrepôt et autres pièces négociables transférant le titre à des marchandises sans que livraison en soit faite, se rattachent incontestablement à la propriété et aux droits civils dans la province en question, et l'objection soulevée par l'appelant contre les dispositions de la loi des banques serait irréfutable si l'on pouvait démontrer que l'Acte de 1867 interdit au parlement du Canada tout empiétement sur les matières attribuées à l'assemblée législative provinciale par l'article 92. Mais l'article 91 déclare expressément que, 'Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi' l'autorité législative exclusive du parlement du Canada *s'étendra* à toutes les matières tombant dans *les catégories énumérées,* ce qui montre clairement que la législation de ce parlement doit primer, *du moment qu'elle porte strictement sur ces matières.*"

Lord Watson cite et approuve la cause n° 4, *Cushing v. Dupuy,* entendue quatorze ans auparavant et au cours de laquelle fut réglé le point dont la Chambre était saisie

en l'espèce, et cela sans que le tribunal s'écartât de la règle en se reportant à un texte cité incorrectement ou autrement, pour indiquer la décision à prendre dans une cause *ne* portant *pas* sur une des catégories *énumérées* à l'article 91. Le point que lord Watson avait à trancher, tout comme dans la cause *Cushing* v. *Dupuy,* portait sur une catégorie de pouvoirs énumérée, de sorte qu'il n'avait pas à régler d'autre point que celui-là. En l'absence de toute argumentation en l'espèce, il n'avait pas le droit d'exclure des plaidoyers auxquels la présente partie du rapport est consacrée. Maintenant, je signale tout particulièrement la *manière* dont cette exclusion fut effectuée. C'est d'abord l'emploi inexact du mot "s'étendra" pour "s'étend". Vient ensuite la *simple mention* de *"matières* tombant dans les catégories énumérées." C'est enfin l'introduction superflue des termes catégoriques (en ce qui concerne la législation du parlement fédéral) *"du moment qu'elle porte strictement sur ces matières,"* soit les matières tombant dans les catégories *énumérées.* Nous avons ici l'exclusion non motivée de la clause relative au reliquat des pouvoirs—l'assujettissement de cette clause aux énumérations en découlant et en dépendant réellement—et une autorité que, deux ans après, dans la cause qui suit, lord Watson peut invoquer, citer,—ce qu'il fait effectivement—en même temps que *Cushing* v. *Dupuy,* et ainsi imposer fermement et de façon permanente aux futurs Chambres et tribunaux canadiens une interprétation nouvelle et inexacte de l'article 91 de l'Amérique britannique du Nord d'une gravité telle qu'elle a paralysé le Dominion dans de nombreux aspects essentiels de sa tâche législative. L'interprétation de l'article 91, à laquelle je reproche en ce moment de s'écarter du texte de l'article 91 de l'Amérique britannique du Nord—interprétation qui restreint la *prépondérance* des dispositions de l'article 91 aux dispositions qui y sont *énumérées,* est ainsi fondée par lord Watson sur *Cushing* v. *Dupuy* (cause n° 4) laquelle, pour peu qu'elle s'y rapporte, est une autorité à l'encontre, ainsi que sur une opinion incidente exprimée par lord Watson lui-même dans *Tennant* v. *Union Bank* (cause n° 11) et basée sur une altération du texte. Cette même inter-

prétation, ainsi que la propre observation de lord Watson dans la cause n° 11, qui en constitue l'unique fondement, venait et vient encore en contradiction flagrante avec *Russelll* v. *La Reine* (cause n° 6) dont elle ne tient pas compte. Dans cette cause, la Chambre jugea que la loi de tempérance du Canada rentrait dans la disposition générale ou relative à "la paix, l'ordre et la bonne administration" de l'article 91 de l'Amérique britannique du Nord et, nonobstant, décida que la loi de tempérance du Canada n'étant pas (considérée sous son véritable aspect) une loi *portant* sur les droits civils et de propriété dans la province, pouvait constituer une atteinte, (et nécessairement empiéter, outrepasser, prévaloir, l'emporter, etc., quant à l'article 92 (13) "Droits civils et de propriété dans la province,") pour l'excellente raison que l'Amérique britannique du Nord n'interdit pas une telle atteinte, un tel empiétement, etc., etc. *Russell* v. *la Reine,* par conséquent, pour les besoins de la présente recherche la question de savoir si la priorité des dispositions de l'article 91 de l'Amérique britannique du Nord sur celles de l'article 92 de cet acte est restreinte aux dispositions énumérées à l'article 91—, La décision rendue dans *Russell* v. *la Reine,* vient en contradiction avec l'opinion de lord Watson (que la cause suivante étudiée vient appuyer) mais concorde avec le texte de l'article 91 de l'Amérique britannique du Nord. La décision, dans la cause *Russell* v. *la Reine* n'a jamais été écartée. De fait, il y a quelques mois à peine, nous le répétons, lord Atkin la citait et la commentait à la Chambre des lords.

La cause nº 13, celle de la prohibition, fut réglée en 1896. Les extraits suivants, tirés du précis, nous renseignent sur ce qui s'annonce:

"Le pouvoir général de législation accordé au parlement du Canada par l'article 91 de l'Acte, en plus des pouvoirs de légiférer sur les sujets énumérés dans cet article, est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux à moins que *ces questions* n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat.

"Les actes législatifs que pose le Dominion dans les limites de sa compétence l'emportent sur les lois provinciales, mais sans pouvoir de les

abroger directement. La question de savoir s'il y a eu ainsi abrogation virtuelle dans un cas particulier par suite d'incompatibilité relève de la compétence des tribunaux et le parlement fédéral, non plus que celui d'une province, n'a aucun pouvoir de la trancher.

"La loi de tempérance du Canada est valide lorsqu'elle est dûment appliquée dans une région provinciale en vue d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada.

Décision conforme à celle de *Russell* v. *la Reine* 7 A.C. 829, mais non quant à la réglementation du commerce.

Après cette revue de *Russell* v. *la Reine* (cause n° 6), qu'il me soit permis, en me fondant sur les données sûres de ce précis, d'anticiper ici quelque peu l'étude détaillée que je ferai incessamment de la cause 13. Celle-ci cadre avec *Russell* v. *la Reine* et, pour les besoins de ma thèse, donne encore plus de poids à la décision rendue, en ce sens qu'à sa lumière il n'est plus possible de croire que la décision aurait pu être basée sur l'un quelconque des pouvoirs énumérés à l'article 91, tel que "la réglementation du commerce", mais bien sur le pouvoir général de cet article, celui qui se rattache à "la paix, l'ordre et le bon gouvernement". Toutefois, la cause de la prohibition (n° 13) ne règle pas — ne saurait régler — le cas que soulève la décision rendue dans *Russell* v. *la Reine*. Cela ne permet pas, et ne saurait permettre, d'expliquer que dans *Russell* v. *la Reine* on ait admis qu'une loi fédérale, adoptée sous l'empire du pouvoir général donné par l'article 91, pouvoir *non énuméré* portant sur "la paix, l'ordre et le bon gouvernement", influe, empiète, prévale et le reste, (pour me servir des termes du comité judiciaire que je n'emploierais pas moi-même) sur les pouvoirs "exclusifs" des provinces en matière de "droits civils et de propriété dans la province" ainsi que sur d'autres pouvoirs provinciaux "exclusifs", et cela en s'appuyant uniquement sur la *doctrine de l'aspect,* savoir, que la Loi de tempérance du Canada n'était pas une loi (aux termes de l'article 91) "*relative* aux droits civils et de propriété" dans une province *quelconque,* mais bien plutôt une loi *relative* à l'ordre public dans *toutes* les provinces. Une juste interprétation de *Russell* v. *la Reine* révèle qu'en l'espèce les pouvoirs législatifs provinciaux n'étaient pas du tout en cause. Le pouvoir en vertu duquel on avait adopté la Loi de tempérance du Canada est l'*un de ceux qui n'ont pas été attribués aux provinces.* Par ses articles 91 et 92

l'Acte de l'Amérique britannique du Nord répartit *le pouvoir d'édicter des lois.* Il ne répartit pas les domaines législatifs mêmes, non plus que le pouvoir général de légiférer en matière de breuvages alcooliques, d'autres biens, d'assurances, de lettres de change, de brevets, ou sur tout autre objet. Il répartit uniquement " le pouvoir de légiférer ", et c'est *l'aspect* de la législation, son *essence,* sa *substance,* son *caractère* et son *objet,* — qui doit être le facteur déterminant lorsqu'il s'agit d'établir si une mesure particulière " tombe dans" les catégories de sujets assignées par l'article 91 ou l'article 92, selon le cas.

Revenant au précis de la cause de la prohibition, nous observons, en premier lieu, que lord Watson, qui dans une cause antérieure (nº 11) avait *ajouté* (en employant le mot "aussi ") les pouvoirs s'étendant aux catégories de sujets énumérées dans l'article 91 au pouvoir général ou relatif à " la paix, l'ordre et le bon gouvernement ", attribué dans le même article, ajoute effectivement dans la cause actuelle, au nom de la Chambre, ce dernier pouvoir aux premiers, et c'est à ce point de vue qu'on les a considérés désormais, ainsi qu'il est manifeste dans les quatre propositions de lord Tomlin, citées par lord Sankey et énoncées au début de cette étude de la jurisprudence. Nous observons ensuite que, nonobstant la décision rendue dans *Russell* v. *la Reine,* à laquelle on *s'en tient,* la Chambre est d'opinion que

> " Le pouvoir général de législation accordé... par l'article 91 est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national et *il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux* à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat."

Il n'est guère nécessaire, je le sais, de répéter une fois de plus qu'à mon avis cette dissociation des pouvoirs énumérés de l'article 91, auxquels, par opposition à ceux de l'article 91, *s'étend* l'exclusivité des pouvoirs du parlement du Canada, fait qu'on s'écarte du texte de l'article 91. Si j'y reviens encore, c'est en vue d'affirmer ma conviction que s'il était possible de *défaire* la fatale erreur d'interprétation de ce dernier article il ne serait plus guère à *faire* pour rétablir l'Acte de l'Amérique britannique du Nord dans cet état

raisonnablement satisfaisant où il était avant la faute. Les auteurs de l'Acte avaient cru, et à bon droit, avoir établi un plan assez simple de répartition des pouvoirs législatifs, ne prêtant guère à équivoque touchant la compétence du Parlement ou de la législature en matière de législation sur un sujet donné. Ils élaborèrent un système de finance propre à répondre aux besoins du genre de provinces, avec leurs pouvoirs législatifs, qu'ils avaient cru définir. La méthode compliquée et irrationnelle de répartir les pouvoirs législatifs, imaginée et substituée par le comité judiciaire, a partiellement entravé, c'est certain, l'application du plan général de la Confédération. Les provinces ont été nanties de pouvoirs et chargées d'obligations imprévus sans posséder, en vertu du système financier de l'Acte fédératif, ni les disponibilités ni les moyens appropriés de réalisation. Des services d'ordre national — que par leur nature le Dominion seul est en mesure de rendre convenablement ou même du tout — restent inexécutés parce que l'accomplissement en est juridiquement interdit au Dominion. Bien que le Dominion soit disposé à se charger des frais qu'ils entraînent, on lui nie le droit de s'y consacrer légalement, cependant que les provinces, amplement pourvues de compétence législative, souffrent d'une pénurie de moyens pour y donner suite. Les secours imparfaits que le Dominion apporte prennent nécessairement cette forme indirecte, d'une légalité douteuse, que sont la méthode du pourcentage ou les subventions particulières. Faute de revenus qui soient jamais à la mesure de leur compétence législative, les provinces sont forcées de revenir périodiquement frapper à la porte du trésor fédéral pour y mendier de l'aide. Telle n'a jamais été l'intention des auteurs de la Confédération.

La décision du comité judiciaire que rendit lord Watson dans la cause de la prohibition peut être qualifiée pour le moins d'extraordinaire. On y affirme, dès le début, touchant les dispositions d'ordre *général* (ou " pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement") et les catégories de sujets énumérées de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, — ces dernières étant " déclarées de la compétence exclusive du Parlement fédéral par cet article" — que " ces sources de juridiction sont essentiellement distinctes et se

trouvent dans différentes dispositions." Il est clair qu'il n'en est pas ainsi. Il n'existe qu'une seule source de juridiction, — qu'une seule disposition. La disposition est suivie d'une *déclaration* qui statue que le caractère exclusif des premiers mots de la disposition — " la paix, l'ordre et le bon gouvernement " — soit la clause des pouvoirs non attribués, s'étend aux catégories énumérées.

Puis, (sans faire mention de la clause *non obstante* de l'article 91, qui effectivement, quelle que soit la justesse de mon interprétation des mots " l'autorité législative . . . s'étend ", décrète tout au moins la prédominance des catégories de sujets *énumérées* à l'article 91 sur celles de l'article 92), le jugement pase à la considération du *dernier* alinéa de l'article 91, dont le rôle, ainsi que je l'ai déjà soutenu, est réellement de restreindre la portée de la 16e catégorie de sujets énumérés à l'article 92. Je cite le passage:

" Les auteurs de la Loi impériale de 1867 avaient apparemment en vue que l'exercice régulier des pouvoirs *énumérés* que l'article 91 confère au parlement du Canada pourrait, *occasionnellement et incidemment,* donner lieu à légiférer sur des sujets que l'article 91, *à première vue,* assigne exclusivement à l'autorité provinciale.

" Afin de parer à cette éventualité une disposition ultime de l'article 91 stipule que

' aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérées dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces.'

" Cette Chambre avait déjà observé, dans la cause *Citizens Insurance Co. of Canada* v. *Parsons,* 7 A.C. 108, que la clause citée plus haut ' s'applique, à cause de sa construction grammaticale, uniquement au paragraphe 16 de l'article 92.' L'observation n'avait pas un rapport essentiel au point en litige et Leurs Seigneuries doutent de sa parfaite exactitude. Il leur semble que la rédaction employée dans l'article 91 visait à étendre l'exception à tous les sujets énumérés sous les seize chefs de l'article 92 et qu'elle les désigne exactement comme matières de nature locale ou privée au point de vue de la province. Leurs Seigneuries croient également que *l'on n'a pas voulu faire exception dérogatoire aux pouvoirs législatifs conférés aux assemblées provinciales sous ces seize chefs, à la réserve d'une compétence fédérale en matières de nature locale et privée lorsque l'acte législatif du parlement canadien s'avère le corollaire indispensable de l'exercice des pouvoirs à lui conférés sous les divers chefs énoncés à l'article 91.* Sir Montague Smith a formulé et exposé cette opinion aux pages 108, 109, de la décision rendue dans la cause *Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons,* 7 A.C. et aux pages 409, 415, dans la cause *Cushing* v. *Dupuy,* 5 A.C., et cette Chambre en a reconnu

le bien-fondé dans *Tennant* v. *Union Bank of Canada, 1894,* A.C. 31, 46 et dans la cause du *Procureur général d'Ontario* v. *le Procureur général du Dominion* (1894), A.C. 189, 200."

Il me faut contester l'exactitude du passage précité tant en fait qu'en droit.

Je me suis déjà prononcé sur le véritable rôle du dernier alinéa de l'article 91. Lord Watson s'en sert dans ce jugement, au lieu de la clause *non obstante* de l'article 91 (à laquelle il avait eu recours, comme il convient, dans les jugements antérieurs) afin de justifier l'imposition au Dominion, *pour la première fois par ce jugement,* de la restriction que comportent les mots en italiques vers la fin de la citation. Eut-il même cité la clause *non obstante* qu'elle aurait rendu manifeste la dérogation au texte de l'article 91. Je cite la clause:

"Il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées."

L'autorité législative que devait posséder le parlement du Canada " dans l'intention " du parlement impérial, n'est pas ce pouvoir tronqué de faire des lois de nature nécessairement accessoire que lord Watson imagine et expose dans les termes du jugement que nous venons de citer. C'était, au contraire, ce pouvoir exclusif et illimité de légiférer, avec ou sans *dérogation, relativement* (tout au moins) " à toutes les matières tombant dans " les catégories de sujets énumérées à l'article 91, *nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte (de l'Amérique britannique du Nord),* lequel pouvoir le parlement impérial avait non seulement " l'intention " de conférer, mais *formula* en termes précis et impérieux.

Quelques commentaires s'imposent également sur *l'étendue d'application,* par opposition à la *portée* du dernier alinéa de l'article 91. Dans la cause *Parsons* (n° 5, annexe 3) la Chambre avait observé " que *cet alinéa, dans sa construction grammaticale, ne porte que sur le n° 16 de l'article 92* ". L'observation n'était faite qu'en passant, mais elle est juste. Son exactitude n'importait pas en l'espèce. Mais dans la cause de la prohibition, il importait à lord Watson

que l'observation fut fondée, car si telle n'était pas la portée de l'alinéa lord Watson n'avait plus que l'alternative dont il ne voulait aucunement, — recourir à la clause *non obstante*. Voulant en faire l'analyse, je citerai cet alinéa de nouveau. C'est une nouvelle phrase qui débute par la conjonction " Et ". L'alinéa, à l'encontre des catégories énumérées, ne fait pas partie de la clause déclaratoire. On y trouve les termes ordinaires propres au dispositif. Le voici:

" Et aucune des matières énoncées dans les *catégories* de sujets énumérées dans le présent article ne sera réputée tomber dans *la catégorie* des matières d'une nature locale ou privée *comprises* dans l'énumération des *catégories* de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces."

Or voici le n° 16, portant sur une des seize catégories de sujets que la loi assigne exclusivement aux législatures des provinces:

" 16. Généralement toutes les matières d'une *nature purement locale ou privée.*"

Sur les seize catégories, c'est la seule d'un caratère général. Rien ne s'y trouve qui puisse nous guider touchant les " lois " pouvant être " édictées " relativement aux " matières " qui peuvent " tomber dans " cette catégorie. Mais, en donnant à l'alinéa final de l'article 91 le sens que je lui donne (et en ce faisant je pars du fait qu'il ne saurait avoir d'autre objet que celui déjà visé par la clause *non obstante*), ce dernier alinéa indique quel genre de lois ne seront *pas réputées* tomber dans la 16e catégorie de l'article 92.

Quant à la construction grammaticale, elle ne prête pas à discussion. Si lord Thring, qui rédigea l'Acte de l'Amérique britannique du Nord pour la Conférence de Londres, avait voulu dire ce que lord Watson affirme que le dernier alinéa de l'article 91 veut dire, il aurait rayé de l'alinéa les mots " d'une nature purement locale ou privée dans la province " et s'en serait tenu tout uniquement au mot " l'une ".

Observez en outre les usages suivants des mots " catégorie " et " catégories " dans l'article 91:

1. — " Les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces." (Au début de l'article 91.)

2.—" Les catégories de sujets ci-dessous énumérées." Termes déclaratoires de l'article 91.)

3.—“ Les catégories de sujets expressément exceptées dans l'*énumération des catégories* de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces.” (N° 29, article 91.)

Les mots “ *l'énumération* des catégories de sujets ”, à l'article 91 (29), veulent dire les 29 catégories prises dans leur ensemble, et “les catégories de sujets expressément *exceptées dans* l'énumération ” sont les quelques catégories exclues. Le dernier alinéa de l'article 91 commence immédiatement après le n° 29 de ce même article. Il s'y trouve des expressions identiques. Par conséquent, si “ l'énumération des catégories ” au n° 29 de l'article 91 veut dire *toutes* les 29 catégories de l'article 91, cela doit signifier toutes les 16 catégories de l'article 92 lorsque ces mots sont employés au dernier alinéa de l'article 91 et *la catégorie comprise dans l'énumération des catégories,* encore dans ce dernier alinéa, doit être cette catégorie, d'identification facile, déjà identifiée, *et rien d'autre.*

Je tiens à m'excuser d'avoir insisté aussi longuement sur une cause qui offre si peu de difficultés. Je ne l'ai fait que parce que la décision rendue dans la cause de la prohibition établit, et il fallait qu'il en soit ainsi, car autrement elle n'aurait pû être rendue, que le dernier alinéa de l'article 91 s'applique à chacune des seize catégories de sujets mentionnés à l'article 92, et *non* uniquement au sujet n° 16.

Je dois ajouter, concernant toujours ma citation antérieure, tirée de la décision rendue par lord Watson dans la cause de la prohibition, que son opinion à l'effet que seules les mesures “ nécessairement accessoires à l'exercice des pouvoirs conférés ” au Parlement par les sujets énumérés à l'article 91, peuvent être décrétées par dérogation aux pouvoirs des provinces, et à l'appui de laquelle il cite plusieurs décisions, *ne se trouve justifiée par aucune de ces décisions.* Il s'agit en l'espèce des sujets n°s 4, 5, 11 et 12.

Dans la cause *Cushing* v. *Dupuy* (n° 4) (jugée en 1880), sir Montague Smith passa complètement sous silence les derniers mots de l'article 91, et ne semble pas non plus avoir mesuré la portée de l'expression “ nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte ”, où repose, de droit, la primauté des sujets énumérés à l'article 91 sur ceux de l'article 92. En 1880, l'erreur d'attribuer un

caractère d'inviolabilité aux sujets énumérés à l'article 91 n'avait pas encore vu le jour. A cette époque-là, une mesure législative tombait, sous le coup de l'article 91, dans son ensemble ou n'y ressortissait pas du tout. Dans la cause précitée (où, d'après sir Montague Smith, l'argument à l'effet que la loi concernant la faillite était inconstitutionnelle, parce qu'elle *portait atteinte aux* droits civils et de propriété dans Québec fut "très faiblement soutenu"), sir Montague vint à la conclusion qu'il " faut présumer, — il ressort même nécessairement ", que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, " en assignant au parlement fédéral les matières de banqueroute et de faillite, *visait à lui conférer le pouvoir législatif d'intervenir dans les questions de propriété, de droits civils et de procédure dans les provinces, dans la mesure où une loi générale relative à ces sujets pourrait les atteindre."* De plus, lorsque, en 1881, sir Montague Smith (qui, dans *Cushing* v. *Dupuy,* avait *cité,* sans toutefois s'y appuyer, l'article contenant ces mots " nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte ", lesquels assurent le caractère exclusif des sujets énumérés à l'article 91), rendit sa décision dans la cause *Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons* (cause n° 5), il n'insista pas même alors sur la phrase " nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte," mais supposa que " on a dû prévoir " que certaines catégories de sujets attribuées aux législatures provinciales se confondaient avec quelques-unes des catégories de sujets énumérés dans l'article 91 " et que la seconde partie de cet article débutant par les mots " pour plus de garantie " avait été insérée en vue de " prévoir des cas où il y aurait apparence de conflit."

En ce qui concerne la cause *Tennant* v. *Union Bank* (n° 11), je me contenterai de formuler quelques remarques, l'ayant déjà étudiée auparavant. Or même cette cause, une de celles qu'avait entendues lord Watson, ne justifie pas la disposition " nécessairement accessoire " établie par lord Watson dans la cause de la prohibition, pas plus que ne le fait, d'ailleurs, la cause dite des cessions volontaires (n° 12), laquelle n'a aucun rapport, du commencement à la fin, avec l'argument à l'appui duquel elle est citée. L'on y *mentionne*

bien, à la page 200, la *doctrine " nécessairement accessoire "*, mais dans un ordre d'idées tout à fait différent. De plus, mes recherches ont révélé que la décision de lord Watson sur le point présentement à l'étude, n'était fondée sur aucun jugement antérieur. Mais, c'est la loi. Le texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en a été aussi effectivement modifié qu'il aurait pu l'être par le parlement impérial lui-même.

Lord Watson passe ensuite à l'examen des pouvoirs législatifs généraux, c'est-à-dire *non énumérés,* du parlement fédéral, et, *sans mentionner la clause nonobstante,* il cite une *partie* de la déclaration formulée à l'article 91, ainsi qu'il suit:

" Le pouvoir général que confère au parlement canadien la disposition préliminaire de l'article 91 est celui de ' faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets assignés par le présent acte exclusivement aux législatures des provinces; ' et il est déclaré, sans toutefois restreindre la généralité de ces termes, que l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés dans cet article. Il peut donc exister des sujets en dehors de l'énumération qui sont de la compétence législative du parlement du Canada parce qu'il y va de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du Dominion. Mais l'exception à la fin de l'article 91 ne s'applique pas aux matières non spécifiées parmi les sujets de législation énumérés dans ce dernier article et que, en légiférant sur des sujets qui ne sont pas ainsi énumérés, le parlement fédéral est privé de toute autorité pour empiéter sur quelque catégorie de sujets exclusivement assignée à la législature provinciale par l'article 92. Leurs Seigneuries sont d'avis que, d'après ces dispositions législatives, l'exercice par le parlement canadien du pouvoir de légiférer sur tout sujet non énuméré à l'article 91, devrait strictement se restreindre aux questions qui sont incontestablement d'importance nationale ou d'intérêt national et ne doit *empiéter sur* la législation provinciale à l'égard d'aucune catégorie de sujets énoncée à l'article 92. Toute autre interprétation des pouvoirs généraux qui, *en sus des pouvoirs énumérés,* sont conférés au parlement du Canada par l'article 91, serait de l'avis de Leurs Seigneuries, contraire à l'esprit de la loi, mais détruirait en pratique l'autonomie des provinces. Si le parlement du Canada avait l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont sensiblement d'intérêt local ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion, il n'existerait guère de sujets énumérés à l'article 92 sur lesquels il ne pût légiférer à l'exclusion des législatures provinciales."

La citation précédente assujétit donc l'exercice des pouvoirs généraux du parlement fédéral aux seuls cas déterminés par le statut. " Lorsqu'il légifère à l'égard de

telles matières" (celles qui relèvent des pouvoirs généraux par opposition aux pouvoirs énumérés), "le parlement du Dominion n'est autorisé à *empiéter sur* aucune catégorie de sujets attribuée exclusivement aux législatures provinciales, en vertu de l'article 92."

On ne saurait critiquer la stipulation, contenue dans cette décision, à savoir que le sujet de toute mesure adoptée par le parlement fédéral, en vertu de ses pouvoirs généraux, doive être "d'importance nationale et d'intérêt national". Cela est évident. Une telle mesure doit tendre à assurer la paix, l'ordre ou la bonne administration du Canada, et devient nécessairement, à ce titre, d'importance et d'intérêt général au pays. Toutefois, l'opinion susdite quant aux *pouvoirs généraux* qui, *en sus des pouvoirs énumérés, sont conférés* au parlement du Canada," est plutôt difficile à accepter, étant donné les termes de l'article 91, et l'attitude de gardien de l'autonomie provinciale, qu'adopte lord Watson, me déplaît. Sa véritable fonction se résumait simplement à interpréter le sens du texte d'un statut. Une fois que la Conférence de Londres en eût arrêté les termes et que le parlement impérial les eût érigés en loi, les vrais gardiens de l'autonomie des provinces avaient accompli, à leur manière, ce que lord Watson prétendit faire plus tard à la sienne, sans les connaissances voulues. Le genre de loi que lui-même, et les autres membres du Conseil qui l'appuyèrent, avaient fait de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, pouvait peut-être engendrer les graves conséquences qu'ils redoutaient, ce que l'on ne saurait dire de l'Acte d'abord décrété, et correctement interprété. En effet, suivant la doctrine de "l'aspect", aucun "sujet" qui se trouve, "dans une province, être principalement d'intérêt régional ou particulier", ne saurait en même temps se rapporter "également à la paix, à l'ordre et à la bonne administration du Dominion," au sens voulu par cette doctrine.

Je ne puis m'accommoder de l'emploi que fait lord Watson du mot "sujets," parce qu'il suppose une dualité de législation pour chaque "sujet", ou que l'exercice légitime de la compétence accordée par l'article 91, peut donner lieu à "empiétement" sur l'article 92. Selon mon opinion, un sujet relève des articles 91 ou 92, ou n'en relève pas, et

si ce sujet relève de l'un de ces articles, c'est parce que le texte de l'Acte a si complètement prévenu l'application, à son endroit, de l'autre article, qu'aucun empiétement *n'est possible.* Il n'y a pas matière à empiétement. Si l'objet d'une loi fédérale contestée est, dans son essence, d'ordre régional ou particulier à une province, il ne saurait *également* porter sur la paix, l'ordre et la bonne administration du Dominion, étant donné que, s'il relève réellement de l'article 92, ce n'est que parce que le texte de la loi le soustrait à l'article 91.

A moins de donner à l'article 91 une interprétation semblable à la sienne, la remarque emphatique de lord Watson à l'effet qu'il n'y a " guère de sujets énumérés à l'article 92 " qui échapperaient à la compétence du Parlement, paraît assez peu fondée. En réalité, du moins de nos jours, il ne s'élève de difficulté entre le Dominion et les provinces qu'au sujet des articles 92 (13) et 92 (16), et l'on se demande ce qui pourrait bien pousser le Dominion à s'arroger le droit de légiférer inopportunément à l'égard des quatorze autres catégories de sujets de l'article 92.

Il n'est *stipulé* nulle part dans l'article 91 que la législation du parlement du Dominion soit d'un *caractère exclusif,* (comme il est décrété, à l'article 92, pour les législatures provinciales), mais l'on a raison de supposer qu'il en est *nécessairement* ainsi, parce que, étant donné que le pouvoir législatif des provinces est exclusif et déterminé, et que celui du Dominion consiste en un résidu de *tout ce pouvoir que les provinces n'ont pas,* le pouvoir du Dominion est *nécessairement* aussi exclusif que celui des provinces, et l'est même expressément dans un certain sens, c'est-à-dire d'après les termes de son *énoncé.* De là la *déclaration* qu'il *s'étend,* au lieu de la stipulation qu'il *s'étendra* aux dispositions énumérées. Autrement dit, tous les pouvoirs législatifs du Dominion sont, d'après le texte, d'un caractère exclusif, et toute décision contraire va à l'encontre des dispositions de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

J'ai maintenant terminé mon examen de la Cause de la prohibition provinciale (nº 13, Annexe 3). Il me reste, cependant, à en résumer les fâcheuses conséquences, et à

indiquer sous quels rapports la décision rendue à cet égard est en désaccord avec le texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. A mon avis, cette décision va à l'encontre du texte de l'Acte, en ce sens que:

1. Elle soustrait les dispositions énumérées à l'article 91, à l'influence générale des termes préliminaires de cet article.

2. Elle présume que le caractère exclusif des dispositions énumérées à l'article 91 se trouve établi dans le dernier alinéa de cet article, tandis qu'il découle, en réalité, de la déclaration *antérieure* et de la clause *nonobstante* de l'article.

3. Elle interprète le dernier alinéa de l'article 91 de manière qu'il réponde aux exigences de l'alinéa nº 2, qui le précède immédiatement, supposant, à cette fin, que ses termes s'appliquent à chacune des seize dispositions énumérées à l'article 92, plutôt que, comme le veut le texte, au seul numéro 16 de ces dispositions, transformant ainsi une disposition visant à limiter l'étendue du pouvoir législatif *des provinces* en une clause qui limite l'étendue du pouvoir législatif du *Dominion.*

4. Elle modifie un texte qui accorde, au moins aux dispositions énumérées à l'article 91, la primauté sur *toutes* les dispositions de l'article 92, *nonobstant toute disposition contraire énoncée dans l'Acte,* de telle façon que ce ne soit plus que "parfois et accessoirement" qu'il accorde (là où la chose est *nécessaire* en même temps qu'accessoire) la primauté en matière législative aux dispositions énumérées à l'article 91 sur celles de l'article 92.

5. Elle affirme, sur la foi de cette fausse hypothèse, que le parlement canadien ne peut légiférer, en vertu de ses pouvoirs généraux ou en vue de la "paix, l'ordre et la bonne administration," que dans des circonstances exceptionnelles, et que ses mesures n'ont aucun caractère exclusif ou aucune primauté.

Je cite le texte de l'article 91, à partir des mots qui établissent *le pouvoir législatif,* c'est-à-dire l'autorisation de *légiférer* en vue de la paix, de l'ordre et de la bonne admi-

nistration du Canada, lesquels ne sont pas répétés dans le reste de l'article, mais sont immédiatement suivis d'une *règle d'interprétation statutaire,* exprimée sous forme de *déclaration* et non plus de *disposition législative,* ainsi qu'il suit: " mais pour plus de garantie, sans *toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article,* il est *par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte)* l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada *s'étend* à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés."

Par suite de la décision rendue dans la Cause de la prohibition provinciale (nº 13, Annexe 3), jugée en 1896, les susdits principes d'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, énoncés par lord Watson dans cette cause (et dont la plupart, à mon sens, vont à l'encontre du texte de l'Acte) firent loi, tels qu'on les avait énoncés, devant tous les tribunaux canadiens pendant vingt-cinq ans, et ne cessèrent d'être approuvés par le comité judiciaire du Conseil privé. Puis, en 1921, l'on formula une déclaration contradictoire dans la décision suivante, que je me propose maintenant de citer et d'examiner.

La cause nº 41 (Annexe 3), *Canadian Pacific Wine Co.* v. *Tuley,* fut jugée en 1921 par une chambre composée des membres suivants: le lord Chancelier, le vicomte Birkenhead, le vicomte Haldane, lord Buckmaster, lord Carson et sir Louis Davies. Dans cette cause, la Colombie-Britannique en appelait d'une décision établissant que le *Convictions Act* de cette province était *anticonstitutionnel,* parce qu'il constituait une tentative de légiférer en matière pénale.

Le vicomte Birkenhead, L.C., fit observer que:

" On a prétendu, au comité que cette loi ne ressortissait pas à la législature provinciale, pour la raison que c'était une tentative de la part de la province de décréter une "loi criminelle" comprenant la procédure en matière criminelle, aux termes du paragraphe 27 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Mais cet article porte seulement qu'il sera loisible au Souverain, de l'avis du parlement du Dominion de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces, et *l'énumération des matières qui suit dans l'article 91, auxquelles s'étend l'autorité exclusive du Parlement fédéral, n'est qu'une déclaration à l'effet que certains sujets tombent sous cette désignation.*

Cette cause ne renferme aucun autre point auquel il vaille la peine de nous arrêter en ce moment. L'on a sans doute noté que l'interprétation donnée par lord Birkenhead aux dispositions énumérées à l'article 91, savoir que *" certains sujets " qui, d'après cet article, tombent ni sous la désignation de " lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada en général "*, etc., est celle que j'ai prétendu être la véritable interprétation du texte de l'Acte. Je soumets que, étant donné cette interprétation, il s'ensuit logiquement que tout caractère d'*exclusivité,* par rapport aux dispositions de l'article 92, de même que toute primauté accessoire se rattachant aux dispositions énumérées qui " tombent sous cette désignation ", se rattache tout autant aux dispositions non énumérées dont le caractère exclusif *s'étend,* suivant le texte, aux dispositions énumérées.

Par conséquent, trois des quatre propositions formulées par lord Tomlin (dans la cause n° 52, Annexe 3), que lord Sankey fit siennes et formula de nouveau dans la Cause de *l'Aéronautique* (n° 56, Annexe 3), et que j'ai citées et commentées au début de la présente étude, sembleraient être mal fondées. Toutefois, la cause n° 41 (que nous venons d'examiner) ne changea rien à l'attitude des tribunaux. Du moins ne l'ai-je constaté dans aucune cause ultérieure, tandis que les décisions rendues dans les causes n°s 42, 44, 47, 52, 54, 56, 58, 62, 63 et 64 (qui se trouvent toutes à l'Annexe 3), sont plus ou moins fondées sur les principes énoncés et maintenus par lord Watson (cause n° 13), lord Tomlin (cause n° 52) et le vicomte Sankey, L.C., (cause n° 56). Dans la cause *P.A.T.A.* (n° 54), jugée en 1931, lord Atkin fit également allusion aux dispositions de l'article 91 comme à *" des exemples particuliers des pouvoirs généraux attribués au Dominion,"* mais ni dans cette cause, ni dans aucune autre ultérieure, ne poussa-t-il cette déclaration jusqu'à sa conclusion logique. L'on peut même affirmer que nos archives renferment très peu de déclarations portant plus dangereusement atteinte au pouvoir législatif du Dominion, que la décision qu'il rendit dans la cause du *Repos hebdomadaire* (n° 62), jugée en 1936.

Je termine ce chapitre par une citation pertinente tirée d'un article de F.-R. Scott, paru dans le *Queen's*

Quarterly, à l'automne de 1930, dans lequel il déclare, parlant du Conseil privé et des droits minoritaires:

"Le Conseil privé s'est surtout appliqué à sauvegarder dans notre constitution, non pas les droits minoritaires, mais les droits des provinces. Il m'est impossible d'entreprendre ici une étude détaillée de cette question, mais je crois pouvoir affirmer, sans l'ombre d'un doute, que le Conseil privé a favorisé à tel point les réclamations des provinces qu'il existe en ce moment, au Canada, une répartition des pouvoirs législatifs tout à fait différente de celle dont on était convenu lors de la confédération, répartition qui, en grandissant plus que de raison le champ d'activité des provinces, affaiblit considérablement l'édifice utile et bien agencé qu'est notre constitution."

LA CLAUSE RELATIVE AUX SUJETS NON ATTRIBUÉS, ARTICLE 91 DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD

L'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, se divise en quatre parties.

Il y a *d'abord* les premiers mots, qui constituent manifestement une *disposition législative,* et sont les suivants:

" Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces:"

La *deuxième* partie se compose des mots qui suivent immédiatement ceux que nous venons de citer. Il s'agit clairement ici d'une *déclaration,* et à mon sens ce n'est pas sans dessein, comme on le verra en temps opportun, que l'on a exprimé sous cette nouvelle forme les dispositions suivantes:

" mais, *pour plus de garantie,* sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, *il est par le présent déclaré* que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) *l'autorité législative exclusive* du Parlement du Canada *s'étend* à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées, savoir:"

Viennent, *en troisième lieu,* les 27 catégories de sujets énumérées, mentionnées à la déclaration. Point n'est besoin de les citer. D'autre part, il *est* bien nécessaire de noter que le texte de cet article exige qu'elles soient considérées sim-

plement comme une " plus forte garantie " de quelque chose qui précède, savoir " les termes ci-haut employés ", qu'elles ne doivent pas servir à restreindre la portée générale desdits termes, qu'elles ne sont pas décrétées de la manière habituelle, mais qu'elles se trouvent placées dans l'article à la suite d'une déclaration à l'effet, non pas qu'elles ont un caractère exclusif qui leur soit propre, mais plutôt que " l'autorité législative exclusive " du parlement du Canada " s'étend ", non pas à ces catégories, mais à toute matière d'ordre législatif qui pourrait en relever. Bref, il ressort du texte, après examen sérieux, que les catégories de sujets énumérées ne sont offertes qu'à titre d'exemples de la portée des dispositions législatives du début de l'article.

Quatrièmement, et en dernier lieu, immédiatement après cette énumération, vient le dernier alinéa de l'article, lequel, notons-le bien, est rédigé de nouveau sous forme d'une disposition législative formelle, ainsi qu'il suit:

> " Et aucune des matières énoncées dans les *catégories* de sujets énumérées dans le présent article *ne sera réputée* tomber dans la *catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans* l'énumération des *catégories* de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces."

J'ai étudié ailleurs dans le présent rapport, les trois dernières de ces quatre parties de l'article 91, de même que la première, sur laquelle, cependant, je ne crois pas m'être suffisamment étendu.

Les deux membres de phrase suivants " de faire des lois pour la paix, l'*ordre* et le bon gouvernement ", et " de faire des lois pour la paix, le *bien-être* et le bon gouvernement " ont été employées alternativement, depuis des siècles, par les rédacteurs de mesures impériales pour signifier l'octroi du plein pouvoir de légiférer, sauf à l'endroit de matières réservées expressément ou nécessairement, suivant les circonstances. L'exemple le plus ancien que j'en connaisse remonte à 1689. Un décret du conseil, daté " A la cour de Kensington, le 31 décembre 1696," exprimant l'approbation du Souverain à l'égard de certains statuts adoptés à " l'Assemblée générale de l'Ile de Montserrat," mentionne son Arrêté royal, en date du 26 octobre 1689, par le moyen duquel il avait autorisé " le Gouverneur, les Conseils et

Assemblées" des Iles sous le Vent des Antilles, "à faire, créer et décréter des lois, statuts et ordonnances en vue de la paix, du bien-être et de la bonne administration desdites Iles."

Les proclamations royales, les commissions des gouverneurs de colonies et les statuts constitutionnels de ces colonies étaient tous rédigés dans les mêmes termes, dans la mesure où ils concernaient la promulgation de lois. Jusqu'en 1867, la proclamation royale, le brevet ou le statut impérial autorisant la promulgation de lois pour la paix, l'*ordre* et le bon gouvernement, ou pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de la colonie intéressée, demeurèrent la seule source de compétence qui permit de décréter des lois, de quelque genre que ce soit, dans les provinces qui devinrent membres de la Confédération. Si l'on se reporte à l'époque où Cornwallis était gouverneur des Provinces maritimes, en 1749, ou en 1760, alors que Murray gouvernait le Québec et l'Ontario, ou plus récemment en 1867, l'on constate que toutes les mesures législatives se fondaient uniquement sur les termes ci-dessus mentionnés. Ils furent les seuls employés dans l'Acte de Québec, en 1774. Il en fut de même dans l'Acte constitutionnel de 1791, l'Acte d'Union de 1840, et l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, sauf que, dans le cas de ce dernier, l'on ajouta, parce qu'il était le premier d'ordre fédéral, des dispositions énumérées qui avaient apparemment pour but, suivant le texte, de servir à l'interprétation statutaire de la portée des anciens termes généraux.

Voici comment cette clause a fini par être incorporée à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord: Les résolutions de Québec, adoptées à la Conférence de Québec en 1864, furent rejetées par toutes les provinces sauf celle du Canada, mais à la Conférence de Londres tenue en 1866-1867, en vue de rédiger et d'obtenir un genre de statut satisfaisant, sous le régime duquel l'union dont on était déjà convenu pourrait être effectivement réalisée, certaines des résolutions de Québec, touchant la répartition du pouvoir législatif entre l'autorité centrale et les gouvernements provinciaux, furent reprises, modifiées sous certains rapports importants et adoptées de nouveau. Ainsi qu'elles étaient

censées le faire, ces résolutions de Londres devaient servir et ont servi de base à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et c'est sur la résolution nº 28 que fut fondé l'article 91 de l'Acte. Cet article visait à conférer au parlement du Dominion le pouvoir de faire des lois, et " tout *particulièrement* " des lois relatives aux matières tombant dans les catégories énumérées à cette résolution, dont une (la catégorie nº 36) comprend " toutes les matières d'un caractère général qui ne sont ni spécialement ni exclusivement assignées au contrôle des législatures locales ". Après avoir arrêté ces résolutions, sous la présidence de Macdonald, et les avoir adoptées *en bloc,* la Conférence de Londres s'ajourna, le 24 décembre 1866, pour la période des Fêtes, et reprit ses délibérations au début de janvier 1867, sous la présidence de lord Carnarvon, secrétaire aux Colonies. Les réunions durèrent quelques semaines, pendant lesquelles l'on prépara sept projets, dont on a conservé le texte de la mesure qui devait être connue sous le nom de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. La Conférence reçut, vers la fin de ses séances, l'aide de lord Thring, spécialiste en rédaction. Nous retrouvons, au début de l'article 91 *de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,* la disposition générale du début de la résolution de Londres nº 28, jointe à la catégorie nº 36 de cette résolution. On l'a renforcée par le moyen d'une disposition visant à empêcher toute restriction de la généralité de ses termes, dans leur ensemble, par suite de l'énumération de sujets qui l'accompagne, " nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte ". Je suis donc d'opinion qu'il est démontrable en loi que les faits déjà exposés, joints à ceux que j'établirai ci-après, doivent être considérés comme de sûrs guides pour l'interprétation de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Le premier considérant du préambule de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord expose que " les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick *ont exprimé le désir* de contracter une union fédérale ", etc. Il a été tout à fait impossible de relier ce considérant avec les Résolutions de Québec qu'une seule des trois pro-

vinces originaires de la Confédération—celle du Canada—a acceptées et adoptées. Les deux autres les avaient expressément rejetées par leurs Assemblées législatives bien qu'elles aient été acceptées dans le Nouveau-Brunswick par le *Conseil législatif*. La situation est toutefois différente en ce qui concerne les Résolutions de Londres, dont la 67[e] prie le parlement impérial d'adopter un bill fondé sur elles. Ce bill fondé sur les Résolutions de Londres fut préparé par la Conférence de Londres de concert avec le gouvernement impérial; c'est cette mesure qui fut adoptée sous le titre d'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Comme l'Acte formule l'intention d'accéder à une demande, ce qui est accordé (la mesure législative) devrait s'interpréter, si possible, à mon avis, dans le sens même de la demande, et cela étant, la demande exige une interprétation. En voici le texte:

"67. Le Parlement impérial sera prié de sanctionner l'Union des provinces selon les principes adoptés par cette Conférence".

Le 4 décembre, date de l'ouverture de la Conférence de Londres, Macdonald avait signifié, au nom de la Conférence dont il était le président, le comte de Carnarvon, secrétaire d'Etat pour les colonies, que la Conférence s'était réunie ce jour-là. Il mentionnait les noms des délégués et de leurs provinces, ainsi que le nom du secrétaire de la Conférence.

Dans une lettre au comte, en date du 25 décembre, Macdonald lui annonçait que la Conférence avait "adopté à l'unanimité des provinces une série de résolutions" qu'il lui ferait parvenir le lendemain matin.

Le 26 décembre, Macdonald écrivait au comte de Carnarvon:

Westminster Palace Hotel,

Londres, 26 décembre 1866.

Milord,

J'ai l'honneur de vous transmettre, selon le *désir* de la Conférence des délégués du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, une série de résolutions. Les délégués soumettent ces résolutions à la considération bienveillante du gouvernement de Sa Majesté en vue de *la présentation, à une date rapprochée, d'un bill fondé sur elles* au Parlement impérial...

(Signé) JOHN A. MACDONALD.

Le 28 décembre 1866, le comte accusait réception des résolutions et ajoutait:

"J'entrerai en communication avec vous dès que j'aurai suffisamment examiné les changements apportés, afin de fixer une date pour vous rencontrer, vous-même et les délégués."

Dans la suite, après plusieurs semaines, les divers avants-projets de loi furent préparés.

Les trois premières des Résolutions de Londres faisaient connaître quel genre de gouvernement et de parlement l'on désirait: le Dominion devait s'occuper des sujets d'ordre général, et les provinces des sujets exclusivement d'ordre local.

Les trois résolutions conservent à peu près les mêmes termes et les mêmes numéros d'ordre que celles qui avaient déjà été adoptées à Québec. La deuxième est la plus importante pour la fin actuellement visée. A la Conférence de Québec, Macdonald en faisait les commentaires qui suivent (*Confederation Documents,* de Pope, pages 54 et 55):

"L'erreur fondamentale dans la formation de leur (les Etats-Unis d'Amérique) constitution vient de ce que chaque Etat s'est réservé tous les droits souverains, à l'exception des quelques droits délégués. Nous devons renverser ce procédé en ajoutant à la puissance du Gouvernement central et en ne conférant aux organismes provinciaux que les pouvoirs qu'il leur faut pour des fins d'ordre local. Les législatures locales peuvent légiférer sur toutes les questions et problèmes d'ordre régional... Notre constitution doit s'appuyer sur un acte du Parlement impérial, et toute question d'empiétement concernant les intérêts d'ordre local doit être posée ainsi: Est-ce légal, oui ou non? Les tribunaux judiciaires de la Grande-Bretagne règleraient toutes ces difficultés, si elles devaient se présenter". Puis (Pope, page 58): "La question préliminaire que nous devons examiner est de savoir quels pouvoirs devraient être réservés à la législature générale et quels pouvoirs il convient de laisser aux législatures locales. Ce problème doit avoir sa solution avant que nous abordions le sujet de la constitution."

Les observations de Macdonald furent suivies (Pope, page 59) d'une résolution de Brown, couchée presque dans les termes de la deuxième résolution de Québec de même que de celle de Londres, laquelle demande l'établissement d'"*un gouvernement général chargé du contrôle des choses communes à tout le pays et de gouvernements locaux pour chacun des deux Canadas, et pour la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard, lesquels*

seraient chargés du contrôle des affaires locales dans leurs sections respectives ". Cette résolution fut adoptée à l'unanimité.

La deuxième des résolutions de Londres (elles remplacent celles de Québec; voir la soixante-septième des résolutions de Londres) porte le même texte, sauf que les mots " Ile du Prince-Edouard " sont omis. Le terme " gouvernement " employé dans la résolution signifie évidemment *système de gouvernement,* comprenant un parlement et des législatures.

A l'ouverture de la Conférence de Québec, Macdonald avait dit:

" Nous devons renverser ce procédé (celui des Etats-Unis) en établissant un gouvernement central puissant dont la compétence s'exercera sur tous les sujets non spécialement réservés aux provinces."

Et Tupper, le 24 octobre, avait dit:

" Ceux qui se trouvaient à Charlottetown se rappelleront qu'il y a été *finalement spécifié que tous les pouvoirs non conférés au gouvernement local* devraient être réservés au *gouvernement fédéral.* Cet arrangement a été présenté comme un trait saillant du plan canadien, et l'on a alors déclaré qu'il était désirable d'avoir un plan opposé à celui que les Etats-Unis avaient adopté. C'était un principe fondamental établi par le Canada et le *point de départ de nos délibérations."*

Dans un discours prononcé à Toronto (voir *Confederation of Canada,* de Gray, page 119 et suiv.) Brown déclarait, après la Conférence:

" Ils adoptèrent, comme seul plan d'ordre pratique et le plus avantageux, selon lui, le projet d'établir une administration générale et une législature générale auxquelles devraient être confiés les sujets communs à toutes les provinces, et des gouvernements et des législatures locales pour chacune des sections, auxquelles devraient être confiés les sujets particuliers à chaque région. En réservant les sujets d'ordre exclusivement local au contrôle local ils ont bien plus efficacement obtenu la paix et la permanence de la nouvelle confédération qu'ils auraient pu compter y parvenir par une union législative...

" De même que, d'une part, tous les sujets d'ordre général et communs à toutes les provinces doivent être confiés au gouvernement général, de même, d'autre part, tous les sujets d'ordre local seront confiés aux gouvernements locaux. Les pouvoirs distincts devant être exercés de part et d'autre seront clairement définis par l'acte constitutionnel qu'adoptera le Parlement britannique, de façon à éliminer tout risque de conflit entre les deux organismes... Dans le gouvernement qu'établira cette nouvelle constitution, nous avons d'une part confié aux gouvernements locaux tous ce qui nécessairement et logiquement relève de la compé-

tence locale, et nous avons d'autre part réservé au gouvernement général tous les pouvoirs qui permettront à l'autorité centrale d'exercer fermement ses fonctions législatives et administratives."

Pendant que ces discussions dont il s'agit se poursuivaient au Canada, une nation voisine de langue anglaise était depuis des années plongée dans une guerre fratricide parce que, a-t-on prétendu, on avait placé dans les *Etats* de la nation plutôt que dans l'*Union*—autorité centrale—les pouvoirs non attribués. Ce n'est pas sur les énumérations de la résolution n° 29 de la Conférence de Québec (devenues en temps et lieu l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord) et auxquelles les tribunaux ont attaché depuis tant d'importance que les auteurs de la Confédération, à Charlottetown et à Québec comme à Londres, comptaient pour soustraire le Dominion naissant à pareille éventualité, mais sur la disposition relative aux pouvoirs non attribués, que l'on a tant dédaignée depuis, comme on le verra plus loin. On aura beau chercher, les discussions antérieures à la confédération, soit aux conférences, aux parlements provinciaux, ou au Parlement impérial, les déclarations des hommes publics de l'époque, les documents historiques du temps, ne laissent rien voir à l'appui de la conception qui est aujourd'hui, par décret judiciaire, le principe fondamental de l'interprétation de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, à savoir que dans l'attribution au Parlement central de sa part de compétence législative les sujets énumérés devaient avoir la priorité, la primauté sur la disposition d'ordre général qui réservait à ce Parlement la compétence législative d'édicter des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à tous les sujets ne relevant pas de la compétence législative exclusivement conférée aux provinces. Il ne fallait guère s'attendre à autre chose. Les Résolutions de Québec (n° 29) et les Résolutions de Londres (n° 28) énumèrent en termes semblables les pouvoirs du Dominion comme exemples de sujets de la compétence législative que l'on se propose de réserver au parlement central projeté; il en est de même de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, judicieusement interprété.

Je ferai connaître un peu plus loin mes idées sur la façon d'interpréter cet article.

Les vues du gouvernement britannique sur les Résolutions de Québec, assez semblables à celles de Londres pour les fins immédiates de cette étude, sont celles que M. Cardwell, secrétaire colonial de l'époque, faisait connaître au gouverneur général, M. Monk. Il semble, y est-il dit, au Gouvernement de Sa Majesté, que—

"Le point d'importance principale pour l'application pratique du projet soit la délimitation précise des limites de compétence entre l'autorité de la législature centrale et celle des législatures locales, dans leurs relations réciproques... Des précautions ont été prises dont l'intention manifeste est de procurer au gouvernement central des moyens d'action efficace dans toutes les provinces et dans chacune d'elles, et de parer aux inconvénients qui s'ensuivraient inéluctablement s'il restait quelque doute sur les limites respectives de la compétence de l'autorité centrale et de l'autorité locale. On observe avec satisfaction que si les organismes locaux doivent recevoir de vastes pouvoirs législatifs, cependant le principe de contrôle central n'a jamais été perdu de vue. L'importance de ce principe ne saurait être exagérée. Le maintien en est essentiel à l'efficacité pratique du plan, ainsi qu'à son heureuse application, tant dans l'administration générale que dans les gouvernements de chacune des provinces."

M. Cardwell exprimait les vues du Gouvernement impérial de 1864 sur les Résolutions de Québec. Lord Carnarvon, secrétaire colonial en 1867, exprimait dans la chambre des Lords les vues du Gouvernement impérial de cette même année sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, fondé en réalité sur les Résolutions de Londres et rédigé par les auteurs mêmes des Résolutions, mais avec l'avantage de la présence du Secrétaire colonial comme président, tandis que la Conférence s'occupait de préparer le bill qui devint l'Acte. Lord Carnarvon s'est exprimé ainsi:

"Il s'agit en réalité et de doter le Gouvernement central de fonctions élevées et d'une autorité quasi souveraine, pour qu'il puisse appliquer les principes généraux et apporter dans les mesures législatives l'uniformité qu'exige le bien commun de toutes les provinces et de conserver aux provinces toutes les libertés municipales et toute l'autonomie compatibles avec les circonstances, et de les contraindre même à exercer, pour le plus grand avantage de la collectivité, les pouvoirs qui leur reviennent... En terminant mes remarques sur la répartition des pouvoirs, je dois faire remarquer que, de même que l'autorité du parlement central prévaudra en cas de conflit avec les législatures locales, les attributions non mentionnées dans les catégories de sujets que j'ai expliquées appartiendront au corps central. Il ressort de l'article 91 que la répartition ne

tend pas 'à restreindre la généralité' des pouvoirs attribués au parlement central au début de la disposition, et que ces pouvoirs visent toutes les lois établies 'pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement' du pays, termes qui, d'après tous les précédents, comportent à mon avis une ample mesure d'autorité législative."

Du résumé qui précède des ententes antérieures à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, tant celles du Gouvernement britannique que celles des délégués des provinces confédératrices, il est clair que nul des intéressés n'a envisagé un article 91 de l'Acte par lequel sa clause préliminaire, diversement appelée clause de "la paix, de l'ordre et du bon gouvernement", clause des "pouvoirs non attribués", clause des "pouvoirs généraux", devrait ou pourrait être jugée de moindre effet que les pouvoirs énumérés du même article et lui être subordonnée. La conception de Macdonald, à savoir que "l'erreur fondamentale de la constitution des Etats-Unis (qui accorde aux Etats les pouvoirs non attribués) doit être rectifiée et qu'il importe de n'accorder aux organismes provinciaux que les pouvoirs qu'il leur faut pour des fins d'ordre local", interdit cette interprétation. L'idée de Brown, c'est-à-dire que les "sujets communs à toutes les provinces" devraient rentrer dans la compétence du Dominion et qu'il devrait exister "des gouvernements et des législatures locales pour chacune des sections, auxquelles devraient être confiés les sujets particuliers à chaque région" l'interdit pareillement, de même que l'interdit la théorie de Carnavon, disant que "les attributions mentionnées dans les catégories de sujets" de l'article 91, "ne tendent pas à restreindre la généralité des pouvoirs déjà attribués au parlement central", pouvoirs qui devaient s'"étendre à toutes les lois établies pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la Confédération ", termes qui, selon lui, "comportent une ample mesure d'autorité législative". Tous considérèrent les énumérations de l'article 91 comme des interprétations déclarées par statut, comme des exemples de certaines classes précises de lois édictables pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Enfin le Parlement, de crainte que la simple mention de ces sujets ne fasse naître quelque priorité ou préférence, comme le cas s'est présenté, a prévenu cette éventualité par ces mots "sans restreindre la généralité des

termes ci-haut employés". Cependant le comité judiciaire du Conseil privé a si audacieusement méconnu ces mots que de nos jours ils constituent une phrase perdue dans l'Acte.

M. Lefroy (*Canada and its Provinces,* v. 6, Short and Doughty, 1914) déclare ce qui suit:

"On ne saurait imaginer de loi visant exclusivement les affaires domestiques du Canada que ne pourrait adopter légalement le parlement du Dominion, *sauf s'il s'agit d'une loi prévue par les seize catégories de sujets exclusivement réservées aux législatures provinciales.*"

Cette déclaration, c'est-à-dire que l'attribution du pouvoir législatif sous l'empire de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est, en ce qui concerne le gouvernement intérieur, limitative, se trouve corroborée explicitement par les causes 9 et 32 de l'Annexe 3 du présent rapport et implicitement par la cause 21 de cette Annexe.

L'attribution d'une autorité législative limitative sous l'empire de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et l'attribution en même temps aux provinces de pouvoirs *particuliers et exclusifs,* comportent deux conséquences inéluctables. La première, c'est qu'en accordant des pouvoirs généraux non attribués à la compétence législative du Dominion, en vue de "l'adoption de lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières *ne tombant pas dans*" les seize catégories provinciales, *ce qui reste de la juridiction conférée devient limitatif* et les pouvoirs du Dominion ne subsistent *plus* que comme pouvoirs *non attribués.* A moins donc que les clauses énumérées de l'article 91 "n'empruntent", pour ainsi dire, à la clause des pouvoirs non attribués, elles perdent toute signification. Ce que je veux faire ressortir c'est qu'il s'agit—et tel *doit être* le cas—*d'exemples* de la portée de la clause des pouvoirs non attribués, partiellement interprétée. L'autre conséquence qui s'impose c'est que l'octroi en faveur du Dominion des pouvoirs non attribués est *nécessairement* aussi exclusif que l'attribution dont bénéficient les provinces. Cette conclusion aussi *s'impose* car, autrement, les provinces ont plus de pouvoirs qu'elles n'en possèdent, ce qui manque de logique.

Un nouvel examen de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, fait comme si nous en prenions connaissance pour la première fois, indépendamment des cinquante années d'étude sous un autre angle, révélera que lord Thring, rédacteur pour le compte de la Conférence de Londres, doit avoir nécessairement reconnu ce que j'osais tantôt appeler les deux *conséquences inéluctables* de l'attribution d'une autorité législative limitative sous l'empire de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et l'attribution en même temps, aux provinces de pouvoirs *particuliers exclusifs.*

Les phrases préliminaires de l'article, la clause des pouvoirs non attribués, ont déjà été citées, et il est inutile de les citer de nouveau. J'ai laissé entendre, et je ne prévois aucune contradiction, que le dispositif rend l'attribution limitative, c'est-à-dire que l'auteur d'une attribution ne saurait ajouter à l'attribution proposée de " tout excepté telle chose " sans que cette augmentation se fasse aux dépens de "telle chose". Comme le rédacteur (lord Thring, dont la renommée à ce titre dure encore) s'est servi de dispositifs ordinaires pour exprimer la clause de début relative aux pouvoirs non attribués et qu'il en a terminé la rédaction à ce stage (excepté pour les dispositions de l'article 92, qui doivent avoir été rédigées (comme nous le savons, avant celles de l'article 91), il n'en continue pas moins d'écrire. Pourquoi? Nous savons pourquoi. Il avait reçu les instructions de refaire la résolution nº 28 de la Conférence de Londres, que voici: " Le Parlement général aura la faculté de faire des lois pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de la Confédération (sans porter atteinte à la souveraineté de l'Angleterre) et *tout particulièrement* sur les sujets suivants ". Suivent trente-six catégories énumérées, dont la trente-sixième était ainsi conçue: " Et généralement toutes les matières d'un caractère général qui ne sont ni spécialement ni exclusivement assignées au contrôle des législatures locales."

Ainsi, le rédacteur passa aux énumérations. Il ne pouvait les présenter comme d'*autres* pouvoirs législatifs. Il fallait aussi considérer la possibilité suivante: au cours de la rédaction l'énonciation des pouvoirs particuliers pour-

rait passer pour avoir amoindri l'attribution intégrale de l'autorité législative déjà effectuée. Le rédacteur change de mode d'expression et passe à la formule déclaratoire, laquelle n'est censée rien ajouter à ce qui existe déjà. Remarquons que la phrase est écrite *au présent*, tandis que la clause précédente des pouvoirs non attribués est *au futur*. Notons que la dernière clause de l'article, après les énumérations, est aussi au futur. Le rédacteur poursuit:

" mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut " (clause des pouvoirs non attribués) " employés dans le présent article, il est PAR LE PRÉSENT DÉCLARÉ que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada *s'étend* à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

Suivent les énumérations, puis la clause finale, déjà mentionnée et dont il est question ailleurs dans le rapport.

Examinons maintenant de nouveau la déclaration préliminaire, sans nous occuper des décisions judiciaires rendues jusqu'ici.

La clause déclaratoire débute en expliquant que ce qui va suivre n'est qu'interprétatif. Il y est dit " pour plus de garantie ". Garantie de quoi? De la portée " des termes ci-haut employés ". Cette déclaration décèle son caractère interprétatif. Il n'en pourrait être autrement. La somme des pouvoirs législatifs était complètement épuisée au moment où le rédacteur aborda la deuxième partie, la partie déclaratoire, de l'article.

La déclaration présente ensuite un avertissement. Il ne faut pas l'interpréter comme restreignant " la généralité"—l'étendue—de la clause des pouvoirs non attribués.

Suivent maintenant les mots qu'avait laissé prévoir le rédacteur:

" il est par le présent *déclaré* que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada *s'étend* à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées, savoir: "

Je suis sincèrement d'avis que les mots cités ne visent ni à retrancher ni à ajouter quoi que ce soit à l'autorité législative du parlement du Canada: que leur fonction, examinée à la lumière des clauses énumérées qu'ils introduisent, est d'ordre interprétatif exclusivement. " L'auto-

rité législative exclusive du Parlement du Canada" qui "s'étend" à toutes les matières, etc., n'est pas *créée* par la formule déclaratoire. Il ne s'agit pas de quelque chose qui "s'étendra". On en parle, en style déclaratoire ordinaire, comme de *quelque chose qui existe,* qui *s'étend* d'une chose spécifiée à autre chose. Je m'en remets toujours au texte de l'article sans m'occuper des décisions. Il est fait mention de "l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada" comme de quelque chose qui *s'étend.* Existe-t-il quelque chose, qui ne dépend pas de la partie déclaratoire de l'article 91, qui n'ait besoin d'être créé par cette partie? Il en existe. J'ai élaboré ce point précédemment. *Toute* autorité législative du Dominion est *non attribuée et exclusive.* Quatre lignes auparavant, le rédacteur avait fait allusion à des catégories de sujets assignées spécialement au contrôle des législatures. Le reliquat des pouvoirs donnés au Dominion était *nécessairement* exclusif du fait que, par leur nature, les pouvoirs attribués aux provinces sont tirés de ces premiers pouvoirs. Je suis d'avis que le rédacteur, au fait de cette circonstance et devant partiellement interpréter et déclarer l'autorité législative du Dominion, *l'a mentionné* à bon droit comme "l'autorité législative *exclusive* du Parlement du Canada" sans avoir (c'est du moins mon avis) à l'idée, contrairement à toute logique, qu'en procédant ainsi, les énumérations qui suivent seraient *les seules* dispositions de l'article 91 destinées, en regard des dispositions de l'article 92, à être *exclusives.* Supposons qu'il ait complètement omis d'employer le mot "exclusive" et qu'il se soit contenté d'écrire "l'autorité législative du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières, etc.", le mot "s'étend" n'aurait-il pas été précisément celui qu'il fallait pour exprimer, en relation avec "pour plus de garantie, etc." une extension de l'influence, comme c'était le cas, *de* la clause des pouvoirs non attribués *à* la liste des énumérations? La clause des pouvoirs non attribués étant *nécessairement exclusive,* faut-il conclure, de la mention du caractère réellement exclusif de la clause des pouvoirs non attribués, à la perte de cette clause, de son exclusivité *nécessaire?* Il me semble, à moi, que le mot "s'étend", en relation avec "pour plus de garantie",

présente les énumérations, sans conteste, comme exemples de la portée de la clause des pouvoirs non attribués, qui comprend *toute* la compétence législative du Dominion, et que le fait d'accorder plus d'influence aux dispositions énumérées qu'à la clause des pouvoirs non attribués équivaut nettement à " restreindre la généralité des termes ci-haut employés ", soit ceux de la clause des pouvoirs non attribués.

Dans la cause de la *Prohibition* (nº 13), lord Watson s'exprime ainsi:

> " Si le parlement du Canada avait l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont sensiblement d'intérêt local ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion, il n'existerait guère de sujets énumérés à l'article 92 sur lesquels il ne pût légiférer à l'exclusion des législatures provinciales."

Cette manière de voir, qui date de 1896, a réapparu dans plusieurs décisions. J'ai indiqué, ailleurs dans ce rapport, qu'il n'y avait que deux ou trois catégories de sujets énumérées à l'article 92 qui pourraient admettre, aux yeux d'aucuns, l'intrusion constante du Dominion, et je laisse de côté cette considération pour en reprendre une autre que m'inspirent les paroles de lord Watson. C'est que plusieurs de ses décisions (et même plusieurs de celles du vicomte Haldane) me laissent l'impression que pour quelque raison leur auteur n'était pas disposé à accepter dans son intégralité la " doctrine de l'aspect " dont les causes suivantes offrent des exemples: *Russel* v. *la Reine* (cause nº 6) et *Hodge* v. *la Reine* (cause nº 7 . Dans la cause de la *Prohibition,* lord Watson devait *l'appliquer,* car dans cette cause, abstraction faite de nombreux commentaires tout à fait inutiles, pour les questions à trancher, la décision équivalait à celles de *Russel* v. *la Reine plus Hodge* v. *la Reine.* Cette dernière cause expose la doctrine (qui n'était pas nouvelle en 1883, quand la cause fut jugée) de la façon suivante:

> " Les sujets qui, *sous un certain aspect et pour une certaine fin,* relèvent de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, peuvent, *sous un autre aspect et pour une autre* fin, relever de l'article 91."

Toute loi édictée par le parlement du Canada pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada doit, pour être valide, *ne pas tomber sous* l'une des seize catégories de sujets mentionnées dans l'article 92. A tout événement, c'est ce que dit le texte de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Aucune loi édictée par le parlement du Canada *parce que* l'objet visé par ladite loi se rapporterait à la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada n'est valide sauf si cette supposition est fondée, et elle ne saurait l'être que si la loi en question vise un objet tombant sous l'une quelconque des mêmes seize catégories mentionnées dans l'article 92. Ainsi, je ne puis comprendre comment lord Watson peut en arriver à raisonner ainsi sur cette *supposition* de la part du Dominion. C'est n'aboutir à rien. Les articles 91 et 92 ont respectivement pour objet d'autoriser l'adoption de lois, de statuts. L'article 91 autorise l'établissement de lois pour les fins du Dominion. L'article 92 autorise la législation pour les fins des provinces. Les fins fédérales ont un caractère général. Les fins provinciales ont un caractère local. Etant donné que les articles 91 et 92 se rapportent tous deux uniquement à la législation, il faut qu'on fasse une loi, qu'on adopte une loi sous l'empire de l'un ou l'autre de ces articles avant que se pose la question de savoir si elle est constitutionnelle ou non. Une fois en possession de telle loi particulière, on a devant soi, comme on l'aura toujours dans chaque cas de contestation de l'autorité législative, le problème suivant: Sous quel aspect le législateur a-t-il envisagé le sujet de cette loi? Quel a été son point de vue? En vertu de quelle autorité a-t-il agi? Quel a été son but? Lord Watson s'est nécessairement trouvé en face de ce problème dans l'affaire de la prohibition. Le " sujet " de la loi en-question se trouvait, dans un certain sens, le même dans la loi fédérale et dans les lois provinciales dont il avait à s'occuper. Toutes ces lois se rapportaient à la " question de la boisson ", ou au commerce des spiritueux ou aux boissons enivrantes ou à la vente de ces dernières ou à la réglementation de cette vente ou à la prohibition de cette vente, selon le cas. Toutefois, en réalité, le " sujet " de ces lois *n'était pas* précisément le même. La loi fédérale visait le bon ordre dans tout le Dominion et le

bien-être des citoyens en général. " Son objet et sa portée avaient un caractère général; il s'agissait de favoriser la tempérance au moyen d'une loi uniforme dans tout le Dominion." Les lois provinciales visaient la " restriction du commerce des spiritueux, d'un point de vue local et provincial." C'est pourquoi, bien qu'il n'y eût dans *l'énumération* de l'article 91, répartissant la juridiction législative, aucune catégorie à laquelle pût se rapporter la loi fédérale et qu'il eut fallu la ranger, comme dans la cause de *Russell* v. *la Reine* (cause nº 6), dans la catégorie de pouvoirs non attribués, soit la clause de l'article 91 relative à " la paix, l'ordre et le bon gouvernement ", lord Watson et les autres membres du comité judiciaire décidèrent que la loi fédérale avait prépondérance sur la loi provinciale partout où elle était en vigueur et que la loi provinciale pouvait néanmoins s'appliquer là où la loi fédérale n'avait pas été appliquée.

Pour revenir au passage déjà cité du jugement rendu par lord Watson dans la cause de la *Prohibition* (nº 13) je crois que, dans cette cause même en approuvant la décision rendue dans *Russell* v. *la Reine* (nº 6) et en s'appuyant sur cette dernière, il concéda (dans le même sens que celui du texte cité) que " le parlement du Canada avait l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont sensiblement d'intérêt local ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion ", mais je nie que, de cette concession, dans cette cause, il découle que l'autorité législative du Dominion soit accrue ou que celle d'une province quelconque soit diminuée. Le Dominion ne possède de juridiction législative sur aucun sujet qui, sous le même aspect, tombe sous l'une quelconque des catégories de sujets énumérées dans l'article 92. Je parle, naturellement, en songeant à une loi *se rapportant* au sujet en question. Je prétends que les auteurs de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'entendaient pas que le parlement central ou fédéral fût autorisé par là à légiférer de façon à transformer en " *sujet général* " ce qui, dans chaque province, est sous le même aspect, *sujet d'intérêt local,* mais qu'ils ont voulu que le parlement fédéral fût par là autorisé à légiférer sur tous

les sujets qui, au point de vue fédéral, sont d'un caractère général, bien que, *sous un autre aspect,* le " sujet " fut susceptible d'être considéré comme un caractère local.

Il faut déterminer la nature et le caractère véritables de la loi qu'on examine, son objet et sa portée, ses motifs, le dessein visé et le sujet essentiel dont il s'agit, pour constater à quelle catégorie de sujets elle appartient réellement. Une fois ces points déterminés, la constatation ne peut être difficile si l'on ne perd pas de vue que l'intention du législateur, en formulant les articles 91 et 92, est que, pour se rapporter à l'article 91, la loi édictée doit être d'un caractère général et non local; que, pour se rapporter à l'article 92, la loi édictée doit avoir un caractère local et non pas général; que les catégories énumérées dans l'article 92 servent à reconnaître la juridiction législative *exclusive et du Dominion et des provinces;* que ce qui ne tombe pas sous le coup de l'un de ces articles tombe nécessairement sous le coup de l'autre; enfin, que chaque cas concevable présente un problème qui se pose facilement mais dont la solution peut néanmoins n'être pas facile. Il s'agit de savoir quelle est l'intention du législateur. En effet, le législateur doit avoir eu l'intention d'attribuer l'autorité législative au Parlement ou à la législature provinciale, selon le cas. Je nie que, d'après son texte, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord attribue soit au parlement fédéral soit à la législature provinciale la juridiction *en général* sur des *catégories* de sujets. Ce sont les " sujets " et non les catégories qui doivent nous guider.

Si j'ai examiné si longuement la cause de la *Prohibition* (n° 13) dans son rapport avec la clause de l'article 91 concernant les pouvoirs non attribués, c'est que cette cause a porté un coup sans précédent à cet article et qu'elle constitue le point de départ des contestations subséquentes à son sujet.

Cette clause des pouvoirs non attribués a été plus ou moins visée par environ vingt-cinq des causes que l'on trouvera dans l'annexe 3. Je ne veux pas les énumérer, mais je mentionnerai les plus importantes, par ordre chronologique, pour exposer la jurisprudence actuelle telle que l'a établie le comité judiciaire. Ceux qui désirent faire une

étude plus approfondie de ces causes devraient lire, parmi celles de l'Annexe 3, les causes n°s 3, 4, 6, 7, 8, 13, 16, 20, 30, 32, 34, 36, 40 à 44, 47, 52, 54, 56, 57 et 62 à 64, ainsi que la décision rendue par le juge en chef Duff, de la Cour suprême du Canada, dans la cause de l'organisation du marché des produits naturels. On la trouvera à l'Annexe 3, immédiatement après la décision du comité judiciaire.

En lisant ces causes, on doit se rappeler que, dans une très large mesure, les juges et les avocats qui suivent le droit coutumier anglais tiennent d'autres les opinions qu'ils expriment quant à la loi; que ces opinions ne sont pas nécessairement leurs propres opinions; dans le cas d'un juge, ce sont plutôt les expressions de vues qu'il croit conformes aux principes des décisions rendues antérieurement dans des causes analogues; dans le cas d'un avocat, ce sont plutôt les expressions de vues qu'il croit conformes à celles qui devraient être exprimées par le juge si ce dernier, comme il le devrait, décidait conformément aux principes des décisions antérieures. Le juge ne saurait interpréter la loi à sa guise. Il existe une chose qui est surtout une conception mentale et qu'on appelle " la loi ", et le juge est censé lié par elle. On dit parfois à tort que, quand un juge se trompe, tous les autres juges sont dans la suite tenus de suivre son erreur. Le fait que nous avons des cours d'appel fait justice de ce faux raisonnement. Toutefois, dans le cas d'un tribunal d'appel de dernier ressort, il est malheureusement possible qu'une fois rendue une décision erronée, non seulement tout l'organisme juridique soit vicié et que les tribunaux inférieurs s'en ressentent dans l'application de la loi aux justiciables, mais que le tribunal d'appel lui-même soit *tenu* de perpétuer l'erreur dans les causes ultérieures ou *veuille* la perpétuer. La Chambre des lords, par exemple, est liée par ses propres décisions antérieures. Elle s'est même reconnue liée par une décision qu'elle a rendue sans unanimité, par un vote de trois contre trois, quand elle a rejeté un appel de cette décision. Il est évident que, dans un tel cas, la jurisprudence qui lie la Chambre peut avoir été établie par une simple majorité d'une cour inférieure. Il *peut lui arriver* parfois d'infirmer même son propre jugement en vertu duquel elle s'était dé-

clarée inhabile à revenir sur ses propres décisions, mais est-il *probable* qu'elle le fera? Jusqu'ici ses prétendues erreurs ont dû être corrigées par des mesures législatives.

Le comité judiciaire du Conseil privé ne publie pas ses désaccords internes. Toutes ses décisions sont *apparemment* unanimes. Il n'a jamais décidé qu'il ne pouvait pas révoquer ses propres décisions, et, vu qu'il n'est en théorie qu'une Chambre faisant fonction de tribunal, et partant, que le résultat de son " opinion " est un décret impérial en conseil auquel des lois impériales donnent effet, je n'ai pas le moindre doute que, contrairement à la Chambre des lords, il ne puisse révoquer ses propres décisions. Mais le fera-t-il? Le fait-il? Dans l'exécution de la tâche exceptionnelle qui m'a été confiée dans la résolution du Sénat citée au commencement du présent rapport, j'ai exprimé très librement mon opinion en disant que certaines décisions rendues par ce comité sont en conflit avec le texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Qu'y pourrais-je faire si j'étais membre du comité judiciaire du Conseil privé? Mon opinion serait écartée par celle de la majorité du comité et, dans le rapport de toute décision contre laquelle j'aurais protesté, mon nom apparaîtrait comme l'un de ceux qui l'auraient rendue. Même si j'étais lord chancelier et que, confiant de pouvoir demeurer en fonctions un certain nombre d'années, je pusse, par des efforts soutenus et en choisissant soigneusement de temps à autre mes collègues dans certains cas, parvenir à faire annuler une vingtaine de décisions faisant autorité (rendues au cours de près de cinquante ans), décisions que je désapprouverais, accepterais-je vraisemblablement la tâche et accepterais-je l'odieux qu'elle comporterait? Cette tâche en est-elle une que *quelqu'un* puisse accomplir? Est-ce que le seul remède possible ne serait pas, comme dans le cas de la Chambre des lords, l'annulation des décisions erronées (à mon avis) au moyen de la législation?

Je suis ainsi porté à croire que le présent comité judiciaire du Conseil privé n'est pas à blâmer à propos de certaines décisions qu'il a rendues récemment et qui n'ont pas été accueillies favorablement au Canada. Ces décisions sont fondées sur d'autres décisions antérieures du comité

et sur le fait qu'on a plaidé devant lui que ces décisions antérieures représentent " la loi ". Si, en 1896, au moment où le fer était encore chaud, quand lord Watson venait de rendre jugement dans l'affaire de la *Prohibition* (n° 13), ou si, plus tard, il y a un peu plus de vingt ans, au moment où le fer était réchauffé, quand lord Haldane avait commencé de rendre une série de décisions qui, plus que celles de lord Watson, affaiblissait la juridiction législative du Dominion, l'on avait protesté, si l'on avait exercé une pression et surtout si l'on avait fait valoir l'argument qu'il fallait, argument fondé sur le texte de la loi, pour défendre les droits du Dominion, il n'est pas improbable que les décisions actuelles du comité judiciaire seraient le contraire de ce qu'elles sont et que ce seraient les provinces qui auraient aujourd'hui à se plaindre. Il en est naturellement de même des décisions actuelles de la Cour suprême du Canada. Cette dernière déclare ce qu'elle considère être " la loi ", telle qu'établie par le comité judiciaire du Conseil privé, dont les décisions la lient.

Je vais maintenant exposer, avec quelques commentaires, ce que cette Chambre considère être la loi quant à la signification et à l'influence de la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Voici ce que A. B. Keith, dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of British Dominions,* dit de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord:

" Le fait essentiel est que l'Acte vise à partager les pouvoirs *de législation et de gouvernement* nécessaires au Canada entre la fédération et les provinces, et, étant donné qu'on doit présumer que tous les pouvoirs requis y sont implicitement ou explicitement contenus, on a pris soin de pourvoir à l'autorité requise quant aux matières non attribuées. L'Acte confère donc aux provinces des pouvoirs exclusifs quant aux catégories de sujets énumérées dans l'article 92, et *il attribue tous les autres pouvoirs au Dominion.* Toutefois, attendu que les catégories de sujets énumérées dans l'article 92 comprennent, ou qu'on peut prétendre qu'elles comprennent plusieurs pouvoirs qui sont nécessaires à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Dominion en général, ces sujets sont mentionnés dans l'article 91, mais non pas de façon à restreindre l'autorité législative générale accordée aux provinces quant à tous les sujets non attribués exclusivement aux provinces."

M. Keith avait dû lire les articles 91 et 92 de l'Acte quand il a écrit ce que je viens de citer, mais, malheureusement, ces articles sont aujourd'hui propres à induire en erreur quiconque désire connaître ce qui, d'après la loi, est la répartition précise de la juridiction législative entre le Dominion et les provinces. Le texte de ces articles était un guide suffisant jusqu'aux années 80 du dernier siècle; puis vint une période de crépuscule, puis la période sombre en 1896, quant à l'interprétation du texte conférant la juridiction.

En 1879, dans la cause n° 4, Annexe 3, la Chambre statua ainsi, à propos de l'attribution, dans l'un ou l'autre de ces articles, de la juridiction législative:

"Si le sujet tombe sous la juridiction du parlement fédéral, il n'est pas de la compétence du parlement provincial, et ce que l'article 91 exclut de la juridiction du parlement fédéral n'est pas autre chose que les sujets compris dans les catégories de sujets attribuées exclusivement aux législatures des provinces."

A cette époque, on ne reconnaissait aucune prépondérance aux pouvoirs énumérés dans l'article 91. Il en était de même lors de la décision rendue en 1882 dans la cause n° 6. Un "sujet" assigné au paragraphe des pouvoirs non attribués de l'article 91, c'est-à-dire concernant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement", l'emportait, disait-on, sur la catégorie n° 13 de l'article 92, concernant "la propriété et les droits civils dans la province". Il s'agissait de la fameuse cause de *Russell* v. *la Reine.* La décision rendue dans cette cause, bien que plus ou moins éclipsée durant le long règne Haldane au comité judiciaire, n'a jamais été infirmée; elle a même été citée favorablement par lord Atkin à la Chambre des lords en 1938. A mon avis, elle révèle le désir des auteurs de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord plus que ne le fait aucune autre décision dont les recueils fassent mention. Je vais citer trois des nombreuses observations lucides qu'elle renferme; la première quant à la vraie méthode d'attribuer un sujet de législation à l'autorité compétente; la deuxième quant à la prépondérance à accorder à toute loi adoptée validement sous l'empire de l'article 91; et la troisième quant à l'application

voulue de la " doctrine de l'aspect " pour déterminer la catégorie à laquelle la loi discutée doit être assignée.

Il s'agit tout d'abord de s'assurer si la loi présentement à l'étude est comprise dans une des catégories de sujets énumérées à l'article 92 et ressortissant exclusivement aux législatures provinciales. Dans le cas de l'affirmative, il importe, en second lieu, de s'assurer si *l'objet de cette loi* ne fait pas également partie d'une des *catégories de sujets* mentionnées à l'article 91, et si, de ce fait, elle ne ressortit pas quand même au parlement du Dominion. Mais si la loi n'entre pas dans une des *catégories de sujets* mentionnées à l'article 92, il ne peut plus en être question, car on ne saurait prétendre,—et on ne l'a pas soutenu non plus devant Leurs Seigneuries,—que si la loi ne relève pas d'une des catégories de sujets assignées aux législatures provinciales, le parlement canadien n'a pas, en vertu de ses pouvoirs généraux " de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ", pleine autorité législative pour l'adopter... Le Parlement ne pourrait adopter, au plus, qu'un très petit nombre de lois concernant la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada qui ne toucheraient pas indirectement aux droits civils et de propriété; et lorsqu'on a conféré aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur les questions de propriété et de droits civils, l'on n'a certainement pas eu l'intention d'empêcher le Parlement d'exercer ces pouvoirs généraux chaque fois que leur exercice porterait atteinte, de façon indirecte, aux droits précités. La nature et le caractère véritable de la législation qui fait l'objet de la discussion doivent toujours être établis, afin de déterminer la catégorie de sujets à laquelle elle se rapporte...

" Leurs Seigneuries estiment que la juste interprétation de ces mesures ne saurait entraîner aucun embarras de ce genre. A leur avis, une loi du genre mentionné, bien que pouvant *nuire à* la vente ou à l'usage *d'un article qui fait l'objet d'un permis délivré* en vertu du paragraphe 9, *ne saurait être, en elle-même, une mesure portant sur le sujet de ce paragraphe, et ne résulte pas, de ce chef, du pouvoir général du parlement du Dominion."*

Le texte que je viens de citer est l'un des plus importants qu'on puisse trouver dans aucune des causes jugées. On se reporte à la " première partie " de l'article 91 et l'on y explique que, vu que le Dominion possède, d'après cette première partie, plein pouvoir législatif *sauf* seulement quant aux pouvoirs provinciaux énumérés dans l'article 92, il doit alors s'ensuivre qu'à moins qu'on ne puisse trouver dans l'article 92, non pas un pouvoir provincial auquel la loi en litige *portera atteinte* ou *nuira*, mais plutôt un pouvoir provincial auquel la loi en litige se rapporte au point d'être " en elle-même une mesure portant sur le sujet de " ce pouvoir provincial, il doit donc, dis-je, s'ensuivre que la loi en litige *ne résulte pas* du pouvoir législatif

général du parlement du Dominion énoncé dans les termes même de la première partie de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

J'en arrive maintenant à l'affaire de la *Prohibition* (cause n° 13) sur laquelle j'ai déjà dit quelques mots. Je vais, de cette décision, citer un paragraphe que je désapprouve absolument, je n'ai guère besoin de le dire, et cela parce que c'est une création judiciaire qui vient en conflit avec ma façon d'interpréter le texte de l'article 91.

Voici les termes employés par lord Watson:

" Leurs Seigneuries sont d'avis que, d'après ces dispositions législatives, l'exercice, par le parlement canadien, du pouvoir de légiférer sur tout sujet non énuméré à l'article 91, devrait strictement se restreindre aux questions qui sont incontestablement d'importance nationale ou d'intérêt national, et *ne doit empiéter sur* la législation provinciale à l'égard d'aucune catégorie de matières énoncées à l'article 92. Toute autre interprétation des pouvoirs généraux qui, *en sus de ses pouvoirs énumérés,* sont conférés au parlement du Canada par l'article 91, non seulement serait, de l'avis de Leurs Seigneuries, *contraire à l'esprit de la loi,* mais détruirait en pratique l'autonomie de la province. Si le parlement du Canada avait l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets *qui, dans chaque province, sont sensiblement d'intérêt local ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion,* il existerait guère de sujets énumérés à l'article 92 sur lesquels il ne pût légiférer à l'exclusion des législatures provinciales."

J'ai déjà suffisamment commenté le passage qui précède. *La même décision est conforme à celle de* Russell *v.* la Reine (*cause n° 6*) *où le sujet en question n'était pas l'un de ceux mentionnés dans l'article 91, et, comme nous l'avons vu, empiétait sur le paragraphe 13 de l'article 92, "la propriété et les droits civils dans la province".*

De la même cause je tire une autre citation à une fin que j'exposerai plus tard:

"Certaines matières locales et provinciales à l'origine pourraient atteindre des proportions susceptibles d'intéresser le corps politique du Dominion et de justifier le parlement canadien de légiférer en vue de leur réglementation ou abolition dans l'intérêt du Dominion. Toutefois, il faut exercer une grande prudence en distinguant une matière locale et provinciale.... d'une matière qui a cessé d'être purement locale ou provinciale et a revêtu un aspect national, qui la range dans les attributions du parlement canadien".

Lord Watson s'abuse ici sur le sens du mot " matières ". Il oublie aussi qu'il ne s'agit pas de juridiction générale attribuée sur des *choses* telles que " boisson ", " commerce ", etc., par les articles 91 et 92, mais d'autorisation précise de *faire des lois relativement aux matières* tombant dans certaines catégories de sujets de législation. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'envisage aucune matière de ce genre ayant l'existence d'une loi. Cette loi, si on l'attaque, révélera son propre "aspect", qui sera de caractère général ou local, selon le cas, et l'*historique* de cet aspect sera sans importance. " Matière ", dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, signifie l'objet de la mesure législative,—le genre de loi qu'elle constitue, par son essence même. On ne peut " réglementer ou abolir " une matière de législation, c'est-à-dire une " matière tombant ", disons, sous la rubrique des " droits civils " ou des " droits d'auteur ", ou même de " la paix, l'ordre et le bon gouvernement ". Les articles 91 et 92 ne répartissent pas *les domaines de juridiction législative* sur des choses, mais seulement les domaines de *l'autorité législative sur des catégories de sujets.*

Laissant de côté plusieurs autres causes jugées dans l'intervalle et que je pourrais citer, j'arrive à la cause nº 36, celle du *Procureur général du Canada* v. *le Procureur général de l'Alberta,* jugée en 1916. On décida que le commerce des assurances relève exclusivement de la juridiction provinciale. C'est lord Haldane qui prononça le jugement. Il déclara :

"On doit désormais tenir pour arrêté que le pouvoir général de légiférer sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada conféré par la première partie de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne permet pas au gouvernement fédéral, à moins que l'objet même de la loi ne soit compris dans l'une des catégories de sujets qui suivent, d'empiéter sur des sujets attribués aux assemblées législatives par l'article 92. Il n'existe qu'un cas où, à part les sujets énumérés dans l'article 91, le parlement fédéral puisse adopter des mesures législatives effectives concernant une province; c'est lorsque l'objet en question n'est compris dans aucun des sujets énumérés à l'article 92 et attribués expressément à la province. On trouve un exemple de ce cas dans *Russell* v. *la Reine,* 7 A.C. 829 ."

La cause de la prohibition avait eu son effet. On devait " désormais tenir pour arrêté " que les catégories énumérées dans l'article 91 avaient la prépondérance sur la

clause de cet article relative aux pouvoirs non attribués. La deuxième phrase de cette citation est fort juste.

En 1921, le vicomte Birkenhead L.C. faisait partie de la Chambre qui jugea la cause de la *Canadian Pacific Wine Co.* v. *Tuley* (cause nº 41) et c'est lui qui prononça le jugement. C'était la première fois qu'il était appelé à juger une cause relative à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il est donc à présumer qu'il fut assez impressionné par le texte de l'Acte puisque c'est lui qui exposa, au nom de la Chambre, l'interprétation suivante de l'article 91, interprétation qui, à ma connaissance, n'a jamais été citée par la Chambre:

"On a prétendu au comité que cette loi ne ressortissait pas à la législature provinciale, pour la raison que c'était une tentative de la part de la province de décréter une "loi criminelle" en même temps qu'une procédure en matière criminelle, aux termes du paragraphe 27 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Mais cet article *porte seulement* qu'il sera loisible au souverain, de l'avis du parlement du Dominion, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces, *et l'énumération des matières qui suit dans l'article 91 auxquelles s'étend l'autorité exclusive du parlement fédéral n'est qu'une déclaration à l'effet que certains sujets tombent sous cette désignation*."

En 1922, dans la cause de la *Commission de commerce* (nº 42), et en 1923, dans celle du contrôle du papier à journal (nº 44), le vicomte Haldane répéta que les sujets énumérés dans l'article 91 avaient prépondérance dans le sens déjà mentionné; toutefois, dans la dernière de ces causes, la juridiction fédérale fut maintenue en vertu d'un pouvoir *implicite* provenant des conditions de guerre qui subsistaient après la guerre finie. Le vicomte Haldane déclara:

" Par conséquent, Leurs Seigneuries ne doutent nullement que, bien que le texte des articles 91 et 92 ait peut-être posé comme principe général que le parlement fédéral n'a pas le droit d'empiéter sur la propriété et les droits civils dans les provinces du Canada, cependant, dans une situation suffisamment critique, telle que celle résultant de la guerre, il détient *implicitement* le pouvoir de parer convenablement à ces circonstances critiques en vue d'assurer la sécurité du Dominion en général. En pareille occurrence, l'énumération des sujets inscrits à l'article 92 n'est nullement abrogée, mais on reconnaît que les affaires de l'Etat revêtent un nouvel aspect d'urgence lequel n'est nullement prévu par le texte

d'ordre général qui assigne leurs pouvoirs aux législatures provinciales à titre d'unités distinctes. En pareils cas, il n'est pas facile d'établir *à priori* où doit être fixée la ligne de démarcation exacte et il n'est pas nécessaire de le faire non plus. De fait, en apportant une solution au problème, il faut tenir compte de l'élargissement de la sphère prévue en cas de nécessité exceptionnelle par le texte de l'article 91, lequel sauvegarde les intérêts du Dominion en général. Pour ce qui est de ces intérêts, le gouvernement fédéral, qui représente le peuple en général par son parlement est censé jouir d'une grande latitude d'appréciation."

Cette conclusion me semble venir nécessairement en conflit avec plusieurs décisions de la Chambre dans lesquelles il avait été déclaré que la répartition de la juridiction législative dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord épuisait la matière. Il eût été beaucoup plus simple pour lord Haldane de pouvoir déclarer que le pouvoir existait formellement en vertu de la cause de l'article 91 relative aux pouvoirs non attribués. Il était toutefois tellement lié par ses décisions antérieures qu'il lui fallait décider comme il l'a fait et attribuer ainsi à un pouvoir *implicite* un rang supérieur à celui accordé à un pouvoir formel dans l'Acte.

En 1925, lord Haldane rendit la décision de la Chambre dans l'affaire Snider (Loi Lemieux, cause nº 47). Il fit alors observer:

"Une question plus épineuse surgit en ce qui regarde les premiers mots de l'article 91 qui permettent au parlement du Canada de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignées aux législatures des provinces en vertu de l'article 92...

"Il semble à Leurs Seigneuries qu'il ne leur appartient pas à cette heure de considérer que, dans la cause *Russell* v. *la Reine,* on a posé le principe général d'après lequel le seul fait qu'une législation fédérale vise l'avantage général du Canada ou est de nature à répondre à un simple besoin ressenti dans tout le Dominion, rend cette législation constitutionnelle lorsqu'on ne peut la rattacher aux rubriques spécifiquement énumérées à l'article 91. A moins qu'il n'en soit ainsi, si le sujet relève de l'un des sujets énumérés dans l'article 92, une pareille mesure relève exclusivement de la juridiction des provinces...

"Sans doute, quelque péril extraordinaire pour la vie nationale du Canada, dans son ensemble, tel que la guerre, par exemple, peut engendrer des cas qui nécessitent une législation outrepassant, par sa nature, les rubriques de la compétence exclusive des provinces. On peut rattacher ces cas aux mots initiaux de l'article 91, où se trouvent conférés des pouvoirs généraux concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, pour la simple raison que ces cas ne sont pas autrement prévus. Mais les exemples en sont infiniment rares, comme l'a signalé le jugement prononcé

dans la cause *Fort Frances Pulp & Paper Company* v. *Manitoba Free Press* (1923) A.C. 695. Suivant Leurs Seigneuries, la décision rendue dans la cause *Russell* v. la *Reine* ne peut s'appuyer aujourd'hui que sur la supposition de la Chambre, apparemment formulée en décidant la cause *Russell* v. *la Reine,* que le fléau de l'intempérance avait alors atteint des proportions assez considérables et assez générales pour menacer, du moins à cette époque, la vie nationale du Canada d'une manière tellement grave et pressante que le Parlement national fût appelé à intervenir pour protéger le pays contre un désastre. On aurait pu y trouver une certaine analogie avec la peste. Il ressort clairement que la décision rendue dans la cause de la *Commission de commerce* qu'on ne pouvait ainsi arguer des profits illicites, car les pouvoirs provinciaux, une fois exercés, y auraient amplement suffi. Leurs Seigneuries estiment qu'il est difficile d'interpréter la décision rendue dans la cause *Russell* v. *la Reine* comme formant autre chose qu'une simple décision sur les faits réputés avoir été établis à sa date, plutôt que sur la loi générale."

En conclusion, la Chambre, autorisant l'appel, déclare:

Elles sont d'avis que l'on n'a pas établi d'après la preuve présente qu'il s'agissait d'une situation urgente mettant dans un péril innattendu la vie nationale du Canada ainsi qu'on était censé l'avoir démontré devant la Chambre qui s'est prononcée dans la cause *Russell* v. *la Reine.*

La loi de tempérance du Canada, dont il était question dans la cause de *Russell* v. *la Reine,* (cause nº 6) contenait un exposé de motifs disant qu'il était opportun de favoriser la tempérance dans le Dominion au moyen d'une loi uniforme. Seulement cela et rien de plus. Au cours de la plaidoirie dans la cause de Snider (dont je possède une copie sténographiée), on demanda à l'avocat si, dans la cause de *Russell* v. *la Reine,* l'étendue de l'intempérance au Canada avait été prouvée. L'avocat répondit qu'il ne le croyait pas.

Au cours de la session de la Cour suprême du Canada qui suivit la révélation de ces allusions blessantes à l'égard des citoyens canadiens, feu le juge en chef Anglin, du haut du tribunal, releva ces propos, en exprimant le regret qu'ils eussent été proférés et en déclarant qu'ils n'avaient pas leur raison d'être. Toutefois, la décision rendue dans *Russell* v. *la Reine* a survécu aux attaques portées contre elle et je suis d'avis que, plus que toute autre décision du comité judiciaire, elle comporte une application convenable du texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

L'affaire " P.A.T.A." (cause nº 54) fut jugée en 1931. La décision fut rendue par lord Atkin. Pour la deuxième fois depuis quelques années, (voir décision de lord Birken-

head dans la cause n° 41, soit sa première sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord) la Chambre manifesta une tendance à revenir au texte de l'Acte. Cela n'a pas duré. Pendant la décision, lord Atkin déclara:

"Lorsqu'il s'agit de déterminer juridiquement la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces en vertu des deux fameux articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il est nécessaire de respecter deux principes. Le premier veut que l'on s'en tienne à la règle d'interprétation reconnue touchant la portée générale des articles. Ce qui pose en principe que les pouvoirs généraux de légiférer en vue d'assurer la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada sont conférés au parlement du Dominion, bien que ce soit sous réserve des pouvoirs législatifs exclusifs attribués aux assemblées législatives provinciales et énumérés à l'article 92. Mais la compétence provinciale elle-même a ses limites au domaine des catégories de sujets énumérées à l'article 91, *dans les cas particuliers d'application des pouvoirs généraux attribués au Dominion.* Et aucune des matières tombant dans ces catégories particulières de sujets ne doit être réputée d'une des *catégories* de matières assignée aux législatures provinciales. Cela correspond presque mot pour mot aux termes des articles et représente une règle bien établie.

Ce mot "presque", dans la citation, doit avoir été employé parce qu'on avait à l'esprit la signification faussée attribuée par la Chambre au paragraphe final de l'article 91 dont je parle ailleurs dans le présent rapport.

Laissant de côté la cause de l'*Aéronautique* (n° 56) et celle des *Radiocommunications* (n° 57) de 1932, j'en arrive à la cause du *Repos hebdomadaire* (n° 62) dont la décision fut rendue par lord Atkin en 1936. Aucune autre cause ne démontre le discrédit dans lequel est tombée la clause de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord relative aux pouvoirs non attribués. L'adoption de la "répartition normale des pouvoirs énoncés aux articles 91 et 92", mentionnée dans la citation ci-dessous, comporte le rejet de l'idée exprimée antérieurement dans la cause n° 54 par lord Atkin qui avait alors déclaré que les catégories énumérées dans l'article 91 étaient tout simplement "des cas particuliers d'application des pouvoirs généraux attribués au Dominion". Dire que des cas particuliers d'application de pouvoirs généraux devraient avoir prépondérance sur le pouvoir général dont ils ne sont que de simples exemples me semble fort incohérent. Quoi qu'il en soit, voici la citation:

" Mais on a tenté d'établir la validité de la législation aux termes généraux de l'article 91, non seulement en ce qui concerne le pouvoir de faire des traités, mais aussi en ce qui concerne des questions d'une importance générale telle qu'elles sont devenues assez graves pour atteindre le corps politique, et pour cesser d'être purement locales ou provinciales et revêtir un aspect national. Il est intéressant de remarquer combien de fois les mots dont se sert lord Watson dans la cause du *Procureur général d'Ontario* v. *le Procureur général du Canada* (1896) A.C. 348, ont été employés sans succès dans des tentatives d'appuyer les empiétements sur les pouvoirs des législatures provinciales que confère l'article 92. Ces mots ne posaient aucun principe de droit constitutionnel; c'étaient des mots prudents visant à sauvegarder toute éventualité possible que personne alors n'avait intérêt ou ne songeait à définir. Dans son jugement sur le renvoi concernant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, commençant à la page 65 du dossier de la cause et traitant des six lois y mentionnées, le juge en chef a exposé la loi du Canada sur ce point de droit constitutionnel avec tant de force et de clarté que Leurs Seigneuries se sont abtenues de l'exposer de nouveau. Naturellement, le juge en chef, de son point de vue, fit exception de la législation touchant les traités. Sur ce point Leurs Seigneuries ont exprimé leur opinion. Mais, cette réserve faite, elles ont approuvé et adopté ce qui y est énoncé. Elles considèrent que les nombreuses causes citées par le juge en chef fixent définitivement la jurisprudence sur les principes qu'il avait lui-même posés. Il suffit d'attirer l'attention sur les expressions que l'on trouve dans les diverses causes: 'circonstances anormales', 'conditions exceptionnelles', 'degré de nécessité' (cause de la *Commission de commerce* [1922] 1 A.C. 191), 'dangers extraordinaires à la vie nationale du Canada', 'fort exceptionnels', 'épidémie de peste' (cause *Snider* [1925] A.C. 396), pour indiquer jusqu'à quel point la cause actuelle s'éloigne des conditions susceptibles d'annuler la répartition normale des pouvoirs énoncés aux articles 91 et 92. Les quelques pages de l'arrêt du juge en chef formeront, espérons-nous, le *locus classicus* de la jurisprudence sur ce point, et préviendront tout litige futur."

Suivant la recommandation de lord Atkin, je vais parler de l'affaire de la loi sur l'organisation du marché des produits naturels (qui suit la cause n° 63 dans l'annexe 3), au sujet de laquelle la Cour suprême du Canada se prononça en 1936, par un jugement que rendit le juge en chef Duff. Je bornerai mon examen à ce qui concerne la question de prépondérance entre la clause de l'article 91 relative aux pouvoirs non attribués et la catégorie n° 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, concernant " la propriété et les droits civils dans la province ".

C'est là une décision que j'aurais dû rendre et que j'aurais rendue moi-même si j'avais eu l'avantage d'être juge en chef de la Cour suprême du Canada et de posséder la

science et la compétence de sir Lyman Duff, juge en chef. Pour moi, en tant que déclaration de principe émanant du comité judiciaire du Conseil privé, et qui me lie (sauf pour mes fins présentes) tout autant qu'elle lie la Cour suprême du Canada, la décision du juge en chef est impeccable et inattaquable. Elle conclut, comme je le ferais moi-même, si j'avais demain à exprimer une opinion sur l'état de la loi, par les mots suivants:

"A notre avis, *nous sommes liés* par les décisions rendues dans la cause des *Coalitions* et dans la cause *Snider* ainsi que dans la cause *Fort Frances;* et, en *conformité de ces décisions,* nous ne voyons pas comment il serait possible de donner effet à l'argument actuellement débattu."

Dans ce jugement, la Cour suprême relève et cite diverses décisions du Conseil privé que j'ai déjà citées, à une ou deux exceptions près (voir annexe 3) et que j'ai parfois critiquées. Je n'ai pas besoin de faire d'autres commentaires.

La tâche qu'on m'a confiée consistait à comparer les décisions avec le texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord tel que je l'interprète moi-même à l'aide de documents dont quelques-uns me semblent admissibles comme preuve légale alors que d'autres ne le sont pas. J'ai accompli cette tâche de mon mieux en ce qui concerne l'examen de la clause de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord relative aux pouvoirs non attribués.

LA RÉGLEMENTATION DU COMMERCE (ARTICLE 91 (2) DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD)

L'interprétation donnée dans une des décisions du comité judiciaire du Conseil privé (Lord Sumner dans la cause n° 43) au mot "exclusivement" de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, interprétation d'après laquelle ce mot signifie à l'exclusion de toute autre législature, est également applicable au mot "exclusivement" de l'article 91 et tout particulièrement à la deuxième catégorie de sujets de cet article. Quand il est dit dans l'Acte que l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à la réglementation du commerce, c'est plus

qu'une affirmation de la prépondérance des pouvoirs énumérés dans l'article 91 sur ceux de l'article 92. Aussi bien c'est une renonciation parlementaire du même caractère que celle exprimée dans le *Colonial Tax Repeal Act* de 1778, et la reconnaissance de ce fait devrait aider à interpréter convenablement la portée et la signification qu'on a voulu donner aux mots " réglementation du trafic et du commerce ", employés dans l'article 91.

Keith, dans son ouvrage intitulé *Responsible Governments in the Dominions* (Vol. 2, pp. 277 et suivantes) signale avec à propos certaines différences intéressantes entre le gouvernement impérial et les colonies britanniques de l'Amérique du Nord, au sujet du commerce et des douanes, durant la période écoulée entre 1840 et peu de temps avant l'établissement de la Confédération.

La province du Canada, au moment d'obtenir le gouvernement responsable, était liée par un tarif arrêté et appliqué en vertu de lois impériales. En 1846, une loi impériale permit aux colonies britanniques de l'Amérique du Nord de réduire ou d'annuler les droits de douane imposés par les lois impériales sur les marchandises *étrangères* importées de pays *étrangers.* En 1849, une autre loi impériale accorda à ces colonies le contrôle du *service postal.* Au cours de la même année, la métropole abandonna ses lois concernant la navigation, et c'est ainsi que l'accès du Saint-Laurent devint libre aux navires de toute nationalités.

En 1859, la province du Canada imposa un tarif de protection qui suscita des protestations de la part des commerçants anglais. Le Secrétaire d'Etat de Grande-Bretagne transmit ces plaintes au Canada et pria le gouverneur de signaler le fait que ce tarif élevé favorisait les Etats-Unis en ce qu'il encouragerait les gens à faire de la contrebande le long de la frontière. Après avoir dit brièvement combien il désapprouvait, de façon générale, les tarifs de protection, il ajouta qu'il accorderait probablement son assentiment, mais qu'il se croyait tenu d'exprimer ses regrets. Plus tard, il informa le Conseil privé impérial, section du Commerce, que tout en laissant appliquer la loi,

le gouvernement de Sa Majesté devait exprimer son regret et sa crainte de voir le tarif nuire au progrès industriel de la province.

Le 11 novembre 1859, M. Galt, ministre des Finances, répliqua en des termes énergiques, cités textuellement par Keith dans le volume 3 de son ouvrage intitulé *Responsible Government in the Dominions;* il déclara que le respect dû au gouvernement impérial devait certes toujours inspirer le désir de lui démontrer que la politique de la province n'était pas adoptée à la hâte ou sans discernement et que l'on tenait compte des intérêts de la métropole comme de ceux de la province, mais que le gouvernement du Canada, agissant au nom de la législature et du peuple, ne pouvait pas, malgré ses sentiments de déférence envers les autorités impériales, écarter ou affaiblir le droit qu'avait le peuple de la province de déterminer lui-même de quelle façon et dans quelle mesure les taxes devaient être imposées. Il ajouta que le gouvernement canadien était mandataire de la législature du Canada et que toute autonomie disparaîtrait si les vues du gouvernement impérial devaient prévaloir sur celles du peuple canadien.

A peine cinq ans plus tard, Galt, à la conférence de Québec, collabora, à titre de délégué, à la création de l'expression " La réglementation du trafic et du commerce " pour désigner l'un des droits législatifs " exclusifs " du parlement central projeté. Il ne pouvait guère avoir oublié l'ingérence qui s'était produite en 1859.

Une ingérence impériale analogue en principe eut lieu dans les colonies australiennes, mais avec plus de succès pour le gouvernement impérial.

Depuis la Confédération, il n'y a heureusement pas eu de désaccord entre les autorités impériales et le gouvernement canadien quant au sens ou à l'application de l'expression en question. Le seul mécontentement qu'a pu manifester le Dominion a porté sur le sens restreint donné aux mots " la réglementation du trafic et du commerce " par le comité judiciaire du Conseil privé.

Je ferai l'historique parlementaire et judiciaire de l'expression "Réglementation du trafic et du commerce" (dans la mesure où les documents et les jugements que j'ai con-

sultés pourront me le permettre) en vue de tirer une conclusion impartiale quant au sens que l'on s'était proposé de donner à cette expression dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Le *Colonial Tax Repeal Act* de 1778—promulgué trop tard—est encore en vigueur. Il affirme l'intention des autorités impériales de renoncer pour toujours à percevoir des taxes dans les colonies, sauf au profit de la colonie intéressée. L'Acte réserve le droit de *réglementer le commerce,* les droits imposés à cette fin devant rester à la colonie. Selon Keith, "l'instauration du gouvernement autonome entraîna la disparition complète du pouvoir de taxation et de réglementation du trafic et du commerce, prérogative qui n'a jamais été rétablie depuis lors". Cette remarque est juste quant à l'exercice d'un *contrôle par voie de législation,* mais non pas quant à la tentative de contrôle qui déplaisait à Galt et aux autres ministres coloniaux. L'article 91, rubrique 2, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord va plus loin que le *Colonial Tax Repeal Act,* qui n'enlevait pas entièrement aux autorités impériales le droit de réglementer le trafic et le commerce.

L'expression "La réglementation du trafic et du commerce", telle qu'employée à l'égard des parlements et par ceux-ci antérieurement à la Confédération remonte au moins à 1822. Elle figure cette année-là dans une pétition de la ville de Kingston et elle vise le commerce *interprovincial.*

Dans une série de résolutions proposées au parlement impérial en 1837 par lord John Russell (Imp. Hans., 3e sér., Vol. XXXVI, p. 1303), encore au sujet du commerce interprovincial, on relève celle qui suit:

> "Que de grands ennuis ont été causés aux sujets de Sa Majesté qui habitent les provinces du Bas-Canada et du Haut-Canada par l'absence de moyens propres à *régler* et à concilier certaines questions relatives *au trafic et au commerce* desdites provinces ainsi que diverses autres questions d'intérêt commun pour lesdites provinces, et qu'il est opportun que les législatures desdites provinces soient respectivement autorisées à prendre des mesures en vue du *règlement* et de la conciliation des questions qui les intéressent en commun".

L'article XLIII de l'Acte d'union de 1840, après avoir cité le *Colonial Tax Repeal Act* de 1778, ainsi que la disposition déclaratoire de cet acte (que "le Roi et le Parlement

de la Grande-Bretagne n'imposeront aucun droit, taxe ou cotisation quelconque, payable dans une des Colonies, Provinces et Plantations de Sa Majesté dans l'Amérique du Nord ou les Indes occidentales, excepté seulement tels droits qu'il pourrait être nécessaire d'imposer pour *la réglementation du commerce*") expose également:

"Et comme il est nécessaire, pour l'avantage général de l'Empire, que Sa Majesté et le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande continuent d'exercer tels pouvoirs de *réglementer le commerce,* eu égard, néanmoins, etc......; qu'il soit à ces causes statué que rien de ce qui est contenu dans le présent Acte n'empêchera ni n'affectera l'exécution d'aucune Loi qui a été ou pourra être passée dans le Parlement dudit Royaume uni pour établir des réglements et des prohibitions, pour régler la navigation, ou pour imposer, prélever ou percevoir des droits pour *réglementer le commerce* entre la province du Canada et toute autre partie de l'Empire de Sa Majesté, ou entre ladite Province du Canada ou toute partie d'icelle et tout pays ou état étrangers, etc....."

L'autre texte parlementaire ultérieur où j'ai relevé cette expression est l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Dans tous les cas antérieurs à 1867 elle ne visait que le commerce interprovincial et les autres catégories de commerce extérieur. De fait, aucune province *n'avait eu besoin de l'employer* à l'égard de questions d'ordre domestique. Si, au lieu d'avoir à déterminer le sens des mots "La réglementation du trafic et du commerce", nous devions interpréter la signification des mots "trafic et commerce", la situation serait bien différente, car, *normalement,* ces derniers mots comprennent tous les modes de trafic et de commerce, domestiques et étrangers, grands et petits, tandis que, *normalement,* la première expression ne les comprend pas tous. Ce qu'il s'agit de déterminer, c'est le sens qu'on a voulu donner aux mots "la *réglementation* du trafic et du commerce" *dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.* En 1837, lord John Russell croyait leur emploi approprié lorsque deux provinces avaient des intérêts communs à sauvegarder. L'Acte d'union de 1840 réserva au parlement impérial le droit de réglementer le commerce extérieur par l'imposition de tarifs douaniers. En 1846, les provinces acquirent le droit à "l'autonomie" douanière. En 1859, une atteinte portée à ce droit suscita du mécontentement dans la province du Canada. Moins de cinq années plus tard, la conférence de Québec proposa de

confier à un "gouvernement général chargé du contrôle des choses communes à tout le pays" (*Deuxième résolution de Québec*) le "pouvoir de faire des lois en vue de la paix, du bien-être et de la bonne administration des provinces fédérées (compte tenu de la souveraineté de l'Angleterre) et *en particulier* des lois concernant.... la réglementation du trafic et du commerce". Les mots "intérêt commun" employés dans les résolutions proposées en 1837 par lord John Russell reparaissent dans la résolution de la conférence de Québec que nous venons de citer. La résolution en question fut reproduite dans les résolutions adoptées à Londres en 1866. Les délégués à la Conférence de Londres de 1866-1867 rédigèrent eux-mêmes, sous la présidence du secrétaire colonial de l'époque, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. L'exposé des motifs de cet Acte dit que les provinces originaires de la Confédération en avaient demandé la promulgation. Cette demande est exprimée dans la 67e résolution de la Conférence de Londres et dans une lettre en date du 26 décembre 1866, par laquelle John A. Macdonald transmettait au Secrétaire colonial les résolutions de Londres. L'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord énumère 29 catégories de sujets qui doivent être d'*intérêt commun,* ne serait-ce que du fait que l'on assigne exclusivement à *chaque* province (article 92) tous les sujets censés intéresser chaque province *en particulier.* Parmi les 29 catégories de sujets assignées au Dominion se trouve "la réglementation du trafic et du commerce".

Etant donné ces considérations, la seule conclusion que je puisse tirer c'est que (a) le pouvoir législatif du parlement canadien est, en principe, conventionnellement exclusif par rapport à celui du parlement d'Angleterre, et (*b*) les mots " la réglementation du trafic et du commerce ", tels qu'ils figurent à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ne devaient pas comprendre la réglementation du commerce domestique d'une province particulière. La question de savoir s'ils devaient comprendre le commerce domestique de l'ensemble des provinces ou celui de plus d'une province n'a pas encore été suffisamment éclaircie par cette enquête pour qu'il soit possible, en ce moment, de la trancher d'une façon raisonnablement certaine.

L'expression " trafic et commerce " a fait l'objet d'une interprétation judiciaire en Australie, où l'on a jugé qu'elle comprenait " les relations pour les fins du commerce sous quelque forme que ce soit, y compris le transport, l'achat, la vente et l'échange de denrées." (*James* v. *Cowan,* 43 C.L.R. 418; *Roughley* v. *New South Wales* [1938] 42 C.L.R. 179.)

Dans l'affaire McArthur ([1920] 28 C.L.R. 530, 546-547) la haute cour a déclaré que —

" Les mots ' trafic, commerce et relations ' ne sont pas des termes abstraits. Ce sont des expressions concrètes, dont la signification est connue de tous, des profanes comme des hommes de loi, et qui sont mieux compris dans leur application particulière par les commerçants et les marchands que par les magistrats. Cependant, en tant que juges, nous sommes censés connaître, et, de fait, dans le cas actuel, nous connaissons le sens général de ces mots. Les cas particuliers auxquels peut s'appliquer cette expression dépendent des divers aspects et de l'évolution du commerce et des relations commerciales proprements dits. L'aviation et la téléphonie sans fil se sont ajoutés récemment à la série, mais le caractère essentiel de la catégorie demeure le même. ' Le trafic et le commerce' entre différents pays.... n'ont jamais été restreints au seul fait du transport des marchandises au delà de la frontière... Tous les arrangements commerciaux dont le transport est le résultat direct et nécessaire font partie ' du commerce et du trafic '. Les conventions, les négociations, verbales et écrites, la conclusion d'un marché, le transport et la livraison font tous partie, mais sans exclusivité, de l'ensemble de relations existant entre les hommes et qu'on appelle communément ' le trafic et le commerce."

Toutefois, dans le dominion en question, les mots "trafic et commerce" se rattachent à l'article 92 de sa constitution qui dit que " le trafic, le commerce et les relations entre Etats seront absolument libres." Ainsi rattachés, les mots "trafic et commerce" me semblent avoir reçu le sens plus large indiqué précédemment.

Je suis aussi prêt à reconnaître qu'on a eu raison de dire que, d'après la constitution des Etats-Unis, —

" Le pouvoir de le réglementer s'applique à tout ce qui peut servir à ce commerce." (*Welton* v. *Missouri* [1875] 91 U.S. 275.)

Cela revient à dire qu'une fois qu'on a défini le sens approprié des mots "trafic et commerce", tels qu'ils sont employés, on doit, en vertu d'un pouvoir de réglementation du trafic et du commerce, réglementer ces derniers de façon à laisser à la définition arrêtée toute sa portée.

Dans les cas de l'Australie et des Etats-Unis, il est facile de donner la plus large acception aux mots "trafic et commerce" par lesquels on entend le trafic et le commerce entre Etats; toutefois, pour les raisons déjà indiquées, il n'en est pas ainsi dans les cas où, comme au Canada, le *genre* de trafic et de commerce visé n'est pas indiqué et où il ressort nettement que l'on n'entendait aucunement donner aux mots leur acception la plus large.

Je me propose d'examiner les décisions rendues depuis 1867 par le comité judiciaire du Conseil privé et dans lesquelles ce dernier a étudié et jugé des questions se rattachant à la rubrique 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, " la réglementation du trafic et du commerce."

L'Annexe 3 du présent rapport comprend des extraits de soixante et onze décisions de ce tribunal. De ce nombre, seize se rattachent plus ou moins à l'article 91, rubrique 2. En se reportant à l'Annexe 3, où les causes à citer figurent par ordre numérique et chronologique, on pourra, pour presque tous les cas, compléter les citations données dans cette partie-ci du présent rapport.

Avant d'aborder l'examen de ces décisions, il me semble opportun de formuler de nouveau l'opinion que j'expose plus longuement ailleurs dans le présent rapport, sur la véritable interprétation (indépendamment des décisions) de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Ainsi, on pourra, à mesure que je citerai les autorités, se rendre compte du résultat de mon interprétation pour chaque cause examinée.

Sans égard à ces décisions, j'affirme que le texte de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord doit être interprété de la façon suivante:

Premièrement: Le parlement du Canada est autorisé à " faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte *exclusivement* assignées aux législatures des provinces";

A ce point-ci, l'article *cesse de décréter,* en ce sens que tout le reste, jusqu'à la fin de la 29ème et dernière catégorie de sujets, est une *interprétation déclaratoire, en partie,* des

termes du dispositif qui précède. Je la citerai dans un instant. Je dois tout d'abord signaler un fait très important à propos des termes du " dispositif ". Ils constituent ce que l'on appelle ordinairement " la clause des pouvoirs non attribués". Ce fait, c'est que, vu qu'il est universellement admis

(*a*) que l'article 92 comprend seize catégories de sujets *décrétées;*

(*b*) que ces catégories embrassent tous les pouvoirs législatifs que *l'article 92, par opposition à l'article 91,* attribue aux provinces;

(*c*) que, en opposition à l'article 91, ils sont exclusifs; et

(*d*) que l'article 91 contient uniquement tous les pouvoirs qui n'ont *pas* été attribués aux provinces, (pouvoirs faisant partie des pouvoirs législatifs pléniers que *les deux* articles 91 et 92 répartissent entre le Dominion et les provinces), il s'ensuit *nécessairement* que les pouvoirs énumérés dans les articles 91 et 92 *s'excluent mutuellement;* en effet, s'ils ne s'excluent pas, l'article 92, *d'après le contexte des articles 91 et 92,* ne contient pas tous les pouvoirs provinciaux, car quelques-uns d'entre eux se trouvent encore au seul endroit où ils *puissent être,* dans l'article 91, lequel est toutefois un endroit où *ils ne peuvent pas être,* ce qui est une absurdité. A mon avis, les dispositions déclaratoires de l'article 91 qui viennent ensuite révèlent que le rédacteur de l'Acte (lord Thring), qui agissait conformément aux instructions de la conférence de Londres, concevait que chaque disposition de l'article 91 était aussi exclusive, par rapport à l'article 92, que chaque disposition de l'article 92 l'était par rapport à l'article 91.

Je vais maintenant analyser les dispositions déclaratoires de l'article 91. Je reprends ses termes là où je me suis arrêté dans le paragraphe ci-dessus commençant par le mot *" Premièrement ",* en italiques. Remarquons que les termes déclaratoires, écartant d'abord l'idée d'amoindrir (par eux-mêmes) l'effet des termes du dispositif déjà cités, énoncent en partie la portée des termes du dispositif qui précèdent, et rien de plus. Remarquons aussi que *l'exclusivité* dont il est ici question est celle des termes du dispositif antérieurement cités—la clause des pouvoirs non attri-

bués—et qu'il n'y est pas dit que les catégories énumérées de sujets qui sont mentionnées *seront* exclusives en opposition à l'article 92, mais qu'il y est dit *effectivement* qu'une exclusivité existante de la précédente clause des pouvoirs non attribués *s'étend* à ces sujets.

Deuxièmement: " mais, pour plus de garantie, *sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés* dans cet article, il est par le présent déclaré que (*nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte*) *l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend* à toutes les *matières* tombant dans les *catégories de sujets* ci-dessous énumérés, savoir:"—

Viennent ensuite vingt-neuf catégories de sujets, chacune portant sur une énumération déterminée. La catégorie n° 2 se rapporte " au trafic et au commerce ".

Troisièmement: l'article se termine par les mots suivants, qui constituent alors un *dispositif* ordinaire, et non plus *déclaratoires*:

> " Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans cet article ne sera réputée tomber dans la catégorie " (au singulier) " des matières d'une nature locale ou privée *comprises dans* l'énumération des *catégories* " (au pluriel) " de sujets " (au nombre de seize) " exclusivement assignés, par le présent Acte, aux législatures des provinces."

Ces termes, d'après la grammaire et la raison, ne s'appliquent qu'à *la seizième* catégorie de sujets attribués aux provinces par l'article 92. D'après les décisions rendues (mais non pas toutes), les termes cités s'appliquent à *toutes ces seize* catégories. Pour moi, l'intention était ici de limiter le pouvoir provincial de légiférer sur les sujets de la seizième catégorie de l'article 92, et *la prépondérance* des dispositons de l'article 91 sur celles de l'article 92, y compris la 16e catégorie, est assurée par les mots antérieurs de l'article 91: " *nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte* ".

Si je ne me trompe, on a eu tort de mettre les catégories énumérées dans l'article 91 au-dessus des dispositions de cet article relatives aux pouvoirs non attribués, c'est-à-dire, l'exemple au-dessus de la règle et du principe; les lois adoptées en vertu de la clause des pouvoirs non attribués

de cet article sont aussi prépondérantes et aussi exclusives que les lois adoptées en vertu des catégories de sujets énumérées. Sauf erreur, on peut laisser à l'article 91, rubrique 2, la fonction qui, à mon sens, lui convient, c'est-à-dire la réglementation générale, plutôt que partielle, du trafic et du commerce. Sauf erreur, l'article 92, rubrique 13, "la propriété et les droits civils dans la province", peut servir aux fins qu'on se proposait, c'est-à-dire conférer un pouvoir d'une vaste portée, comportant une restriction voulue de l'article 91, mais non pas au point de bouleverser le régime de la Confédération.

Je vais maintenant aborder l'examen des décisions du comité judiciaire du Conseil privé.

La cause nº 5 est celle qu'on appelle généralement " l'affaire Parsons ". Ainsi qu'il arrivait malheureusement souvent au cours des premières années de la Confédération, ni le Dominion ni aucune province n'étaient représentés aux plaidoiries. Les avocats de deux plaideurs particuliers, défendant les intérêts de leurs clients respectifs, argumentèrent, réclamèrent ou concédèrent, avec raison comme ils croyaient sage, chacun de son côté, de le faire dans les circonstances. On n'avait pas encore fait alors les recherches maintenant en cours et dont le Dominion et les provinces utilisent les résultats dans les litiges portant sur des questions d'ordre constitutionnel. La compétence fédérale dans les affaires d'assurance et la portée de l'expression "la propriété et les droits civils" étaient en jeu, mais le Dominion n'était pas là pour défendre ses pouvoirs législatifs.

La décision rendue, si l'on s'en tient uniquement à ce qui fut arrêté touchant la " réglementation du trafic et du commerce", établissait que le paragraphe nº 2 de l'article 91 de l'Acte s'étendait aux mesures politiques relatives au commerce et qui requièrent la sanction du Parlement, à la réglementation du commerce dans les questions d'intérêt interprovincial, et *peut-être* à la réglementation générale du commerce dans tout le Dominion. En serait exclue, toutefois, la réglementation *des contrats d'un commerce ou négoce en particulier,* tel que le commerce de l'assurance-feu dans une seule province.

Il s'agissait dans cette cause de la constitutionnalité d'une loi provinciale s'appliquant aux stipulations contenues dans les polices d'assurance-feu. La question était donc d'ordre purement local ou privé. Je ne suis jamais parvenu à m'expliquer ce recours, dans la cause Parsons, au paragraphe n° 2 de l'article 91, bien que, depuis le moment où cette décision a été rendue, cette cause soit demeurée la plus importante de celles qui intéressent ce paragraphe de l'article en question.

La cause n° 6 est celle de *Russell* v. *la Reine*, où lord Fitzgerald, en faisant connaître la décision du comité judiciaire, déclara que, bien que la Chambre se soit abstenue de toute discussion inutile sur la question de savoir si la Loi de tempérance du Canada pouvait s'appuyer sur l'un des autres sujets énumérés à l'article 91,

" il serait erroné de croire que Leurs Seigneuries veulent laisser entendre qu'elles différaient d'opinion sur ce point avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada et les autres juges qui ont affirmé que cette loi, *en tant que réglementation générale du commerce des boissons enivrantes dans tout le Dominion,* tombait dans la catégorie de sujets 'la réglementation du trafic et du commerce', mentionnée à cet article, et constituait, pour ce motif, une manifestation valide du pouvoir législatif du parlement canadien ".

La déclaration précitée n'attaquait nullement le raisonnement des membres de la Cour suprême du Canada, ni ne renversait leur décision sur ce point. Il est utile de noter, à ce sujet, que quatre membres de la Chambre qui jugea la cause *Russell* v. *la Reine* firent également partie de celle qui jugea la cause Parsons.

On s'est donc expressément abstenu, dans cette cause, de renverser une décision portant que "la réglementation du trafic et du commerce" s'étend à la réglementation de tel ou tel commerce dans tout le Dominion. Cependant, il n'en fut pas ainsi dans les causes ultérieures.

La cause n° 7 est celle de *Hodge* v. *la Reine*. On y expose brièvement, ainsi qu'il suit, la très utile "doctrine de l'aspect", celle qui, selon mon opinion, nous permet d'interpréter logiquement et d'appliquer, selon leur sens

primitif, les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord:

" Les sujets qui, sous un certain aspect et pour une certaine fin, relèvent de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, peuvent, sous un autre aspect et pour une autre fin, relever de l'article 91 ".

Les mêmes juges à peu près (quatre sur cinq) qui avaient déclaré, dans la cause *Russell* v. *la Reine,* qu'une loi fédérale, c'est-à-dire une loi adoptée en vue de la bonne administration du Canada, " destinée à favoriser l'ordre, la sécurité et les mœurs publiques ", et ne s'appliquant, dans chaque province, qu'aux endroits où l'on opterait pour sa mise en vigueur, était bien constitutionnelle, n'eurent aucune peine à soutenir, relativement à une certaine localité d'une province *où la loi fédérale n'avait pas été mise en vigueur,* qu'une loi provinciale d'un caractère simplement local ou privé, loi visant à favoriser la bonne administration des tavernes dans cette région, n'entrait aucunement en conflit avec les dispositions du paragraphe n° 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, savoir " la réglementation du trafic et du commerce ", ou, ainsi qu'il est dit dans ce jugement, " la réglementation *générale* du commerce ".

L'aspect et le but des deux lois étaient bien différents. Elles pouvaient donc coexister et s'appliquer l'une et l'autre. Le fait, s'il en était ainsi, qu'elles *intéressaient* toutes deux la réglementation du commerce des boissons enivrantes, était en réalité sans grande importance; la loi provinciale avait pour *objet* la bonne administration des tavernes dans une certaine localité, tandis que la loi fédérale avait pour *objet* la bonne administration du pays, dans son ensemble.

Notez cependant la tendance constante de la Chambre jusqu'ici à considérer comme valide, en vertu du paragraphe n° 2 de l'article 91, la réglementation par le Dominion, pour des fins nationales, d'un commerce ou négoce particulier. Dans la cause *Parsons,* elle avait déclaré que cela était " peut-être " dans l'ordre. Dans la cause *Russell,* elle affirma qu'il ne fallait pas entendre qu'elle donnait tort à la Cour suprême du Canada lorsque celle-ci affirmait que cette

réglementation *était* justifiée, et dans la cause *Hodge,* elle avait statué que " l'on ne saurait prétendre que " les règlements d'ordre local en question " portent atteinte à la réglementation générale du commerce, laquelle appartient au parlement du Dominion et ils ne viennent aucunement en conflit avec les dispositions de la Loi de tempérance du Canada, dont on ne semble pas s'être encore prévalu dans cette région ". Si la Chambre n'avait pas continué d'être d'avis que le paragraphe nº 2 de l'article 91 pouvait, pour le moins, " peut-être " s'appliquer à la réglementation dans le Dominion d'un commerce particulier, point n'eût été besoin de souligner autre chose que le fait que la question d'ordre essentiellement local en jeu relevait du paragraphe nº 16 de l'article 92, et nullement de l'article 91, de sorte que la loi provinciale était constitutionnelle.

Dans la cause nº 9, la *Banque de Toronto* v. *Lambe,* l'avocat de l'appelant soutint qu'une province n'avait pas le pouvoir d'imposer une banque, parce que le parlement fédéral détenait, en vertu de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, le pouvoir législatif en matière d'opérations bancaires et de réglementation du commerce. L'avocat de l'intimé n'eut pas l'occasion de se faire entendre. Lord Hobhouse déclara, au nom de la Chambre:

" Les mots ' réglementation du trafic et du commerce ' ont, en vérité, une vaste portée, et dans la cause *Severn* 2, Cour Suprême du Canada, 70, la Cour Suprême a estimé qu'ils avaient pour effet d'invalider le droit de permis dont il était question. Mais depuis le jugement rendu dans cette cause, le comité a examiné la question encore plus à fond dans la cause *Parsons,* 7 A.C. 96, et il a jugé indispensable de restreindre le sens littéral des mots, afin de permettre l'exercice des pouvoirs conférés exclusivement aux assemblées législatives provinciales. A cette occasion, on écarta l'avis que le pouvoir de réglementation conféré au Parlement visait des réglementations *générales* ou interprovinciales quelconques. Aucune tentative en vue de mieux définir le sujet ne s'impose pour le moment, parce qu'il saute aux yeux de Leurs Seigneuries que si elles jugeaient que ce pouvoir de réglementation interdit l'imposition d'une taxe provinciale quelconque aux personnes ou aux choses faisant l'objet de la réglementation, loin de restreindre les termes, comme il le fallut dans la cause *Parsons,* 7 A.C. 96, elles les considéreraient dans leur plus grande portée possible ".

Nous nous trouvons maintenant à avoir examiné les décisions rendues par le comité judiciaire sur " la réglementation du trafic et du commerce ", durant vingt ans de

régime fédératif. Le Dominion ne se trouvait représenté dans aucun des appels entendus. Le sens de l'expression " faire des lois concernant. . . la réglementation du trafic et du commerce ", employée à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, demeure toujours celui qui fut exposé, pour autant qu'il l'a *été,* dans la cause *Parsons* (nº 5). Les parties en litige avaient fait valoir certaines interprétations évidemment erronées du pouvoir législatif du Dominion, visant à la réussite du procès ou des poursuites dont il s'agissait alors et sans tenir compte de leurs conséquences générales. Dans ces observations sur les arguments présentés ainsi que dans ses décisions, le comité judiciaire avait fait certaines déclarations par écrit. Or ces déclarations, ainsi que le comité nous l'a si souvent fait remarquer, ne doivent être lues et interprétées qu'en fonction des questions en litige et de l'objet des décisions où elles ont été formulées. Il ressort donc clairement que jusqu'en 1887, le pouvoir fédéral "de réglementation du trafic et du commerce" constituait, aux yeux du comité judiciaire, un pouvoir d'adopter des mesures d'ordre général concernant la réglementation du commerce, mesures qu'aucune province ne pouvait décréter et qui s'appliquaient à toutes les provinces, mesures de caractère aussi bien que d'application générales. Toutefois, la Chambre n'avait pas jugé opportun de déterminer en quoi consistait une loi de nature générale. Ayant déclaré, dans la cause nº 5, que les mesures politiques relatives au commerce et devant être sanctionnées par le Parlement, le commerce entre les provinces, et, *peut-être,* la réglementation générale du commerce dans tout le pays, mais non celle des *contrats* d'une personne ou d'un commerce en particulier (déclaration formulée dans une cause où il s'agissait uniquement des *contrats* d'un commerce particulier visé par une loi provinciale), rentraient dans la catégorie: "la réglementation du trafic et du commerce", la Chambre, qui avait déjà fait connaître son intention de décider la cause "sans pousser l'interprétation de la loi plus loin que ne l'exige le règlement de la question soumise ", avait laissé *dans le vague,* où il se trouve encore dans une large mesure, l'objet de la présente étude, c'est-à-dire le sens et la portée véritables du paragraphe nº 2 de l'article 91.

Toutefois, on avait nettement posé un principe que l'on retrouve dans chacune des quatre causes examinées jusqu'ici, auxquelles il sert de point de conciliation. Je veux parler de " la doctrine de l'aspect ". Il se peut que je lui accorde trop d'importance, mais je suis tout à fait convaincu que si l'on n'avait jamais eu recours à d'autre moyen de faciliter l'interprétation et l'application des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ces articles auraient été interprétés d'une manière beaucoup plus exacte et satisfaisante. Amplifiée quelque peu, quant aux termes mais non quant au sens, cette doctrine, telle qu'elle a été exprimée et appliquée à l'occasion de *Hodge* v. *la Reine* (cause n° 7), expose qu'il ne faut pas considérer les "matières" mentionnées aux articles 91 et 92, par exemple, les boissons alcooliques, les contrats, les assurances, etc., comme des sujets qui, *de leur nature, doivent* relever de l'article 91 ou de l'article 92, mais qu'il faut les considérer plutôt comme *objets de mesures législatives concrètes,* lesquels, suivant le genre de loi dont il s'agit, *peuvent* relever soit de l'article 91, soit de l'article 92. Cette doctrine a trait à des *matières* et non à des *catégories de sujets.*

Dans *Hodge* v. *la Reine* (cause n° 7), le litige opposait la " réglementation du trafic et du commerce ", prévue à l'article 91, à certains règlements provinciaux régissant les tavernes, etc., règlements dont l'objet, s'il relevait de l'Acte, était nécessairement visé par l'une ou plusieurs dispositions de l'article 92. La Chambre ayant décidé dans *Russell* v. *la Reine* (cause n° 6) que la loi de tempérance du Canada, dont relevaient effectivement le commerce des boissons enivrantes ou la " question des spiritueux ", ressortissait à l'autorité fédérale, on prétendit dans *Hodge* v. *la Reine* (cause n° 7) que la loi ontarienne contestée, laquelle portait également sur ce commerce et cette question, était nécessairement inconstitutionnelle, vu qu'elle tendait à réglementer le commerce. Après avoir expliqué que dans *Russell* v. *la Reine* la décision se fondait uniquement sur le pouvoir général ou non attribué conféré à l'autorité fédérale, pouvoir qui lui permettait d'adopter la loi de tempérance du Canada, à titre de loi générale pour tout le Canada, et que, dans ce cas, le pouvoir de réglementer le trafic et le

commerce devait s'interpréter en tenant compte de l'objet en vue, la Chambre déclara que

" Le principe exposé dans cette cause, de même que dans celle de la *Citizens Insurance Company*" (cause nº 5) " veut que les *sujets* qui, sous un certain aspect et pour une certaine fin relèvent de l'article 92, peuvent, sous un autre aspect et pour une autre fin, relever de l'article 91 ".

Dans *Russell* v. *la Reine* (cause nº 6), la Chambre avait déclaré que " *la nature et le caractère véritables de la législation* qui fait l'objet de la présente discussion doivent toujours être établis, afin de déterminer la *catégorie* de sujet à laquelle elle appartient réellement ". Dans cette même cause, la Chambre avait ajouté que " l'*objet de la loi présentement à l'étude* n'entre pas à vrai dire dans la *catégorie de sujets* ' la propriété et les droits civils ', au sens du paragraphe 13 ". Nous avons là un aperçu de la " doctrine de l'aspect " dans toute son application.

La cause nº 13, connue sous le nom de cause de la prohibition, fut jugée en 1896. Elle suit la cause de *Russell* v. *la Reine* (nº 6), sans avoir trait à la réglementation du commerce, et met en opposition la cause *Parsons* (nº 5). Sauf en ce qui a trait au paragraphe 2 de l'article 91, tous les aspects de cette cause sont étudiés ailleurs dans le présent rapport.

La Chambre, par l'entremise de lord Watson, déclara que la cause de *Russell* v. *la Reine,*—

" doit faire autorité dans les limites de sa portée, savoir, que les dispositions limitatives de la loi de 1886, une fois dûment mises en vigueur dans une région provinciale quelconque, doivent tirer leur validité d'application à titre de mesures pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada."

Cependant, la Chambre rejeta entièrement l'idée que la cause de *Russell* v. *la Reine* pouvait s'appuyer sur le paragraphe 2 de l'article 91 (réglementation du trafic et du commerce). "Le cas échéant, dit-elle, le parlement du Canada, *en vertu de l'exception à l'article 92 déjà signalée*" (c'est-à-dire les derniers mots de l'article 91) "d'exercer son pouvoir législatif, même s'il *empiétait* aussi sur la juridiction des provinces ".

Le fait que lord Watson refusa d'accepter comme autorité la cause de *Russell* v. *la Reine* mentionnée ci-dessus, n'ajoute rien à ce qu'avaient déclaré les juges dans *Hodge*

v. *la Reine* (cause nº 7)—ceux-là même, pour la plupart, qui jugèrent la cause de *Russell* v. *la Reine* (nº 6)—à l'appui de la décision rendue dans cette dernière cause.

Plus loin, dans cette même décision (nº 13), lord Watson affirme lui-même ce qui suit:

> " Cette Chambre a fréquemment reconnu et ce point peut maintenant être considéré établi, que d'après l'idée à la base de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, la législation adoptée par le parlement du Canada, dans les limites de sa compétence, doit l'emporter sur la législation provinciale".

Je ne crois pas que la législation fédérale *l'emporte* ou ait la *prépondérance* sur la législation provinciale. C'est que peu importe la façon dont les faits *semblent* se présenter—je dirais même *sont ou peuvent être* en d'autres circonstances—dans le cas qui nous intéresse, le pouvoir dont semble jouir la province n'est *pas prévu* à l'article 92. La doctrine de l'aspect joue alors son rôle de conciliatrice. Le principe fondamental de l'article 91 c'est que rien de ce qui *tombe* sous le coup de l'article 92 ne saurait être *visé* par l'article 91. L'idée de " prépondérance " se heurte au texte même de l'Acte. Elle provient de la *double* primauté accordée par voie judiciaire aux paragraphes de l'article 91 déjà énumérés—primauté qui s'applique non seulement à l'ensemble de l'article 92, mais aussi à la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91. Loin d'autoriser un tel point de vue, l'article 91 *l'interdit,* en ce qui concerne la clause relative aux pouvoirs non attribués.

La cause nº 34, parfois connue sous le nom de cause de la *John Deere Plow Co.,* fut jugée en 1915. L'opinion émise dans la cause *Parsons* (nº 5) au sujet de l'étendue des pouvoirs du Dominion sur " le trafic et le commerce " ne fut aucunement modifiée jusqu'à 1915. La cause nº 34 confirme la décision rendue dans la cause *Parsons* (nº 5) et attribue une nouvelle interprétation au paragraphe 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Dans sa décision, consignée à la page 340, *Appeal Cases,* 1915, lord Haldane déclare ce qui suit:

> " Leurs Seigneuries se rallient à l'interprétation attribuée par le comité judiciaire dans la cause de la *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* au paragraphe 2 de l'article 91, lequel confère au parlement fédéral le droit exclusif d'adopter des lois réglementant le commerce. Ce paragraphe,

tout comme l'expression 'la propriété et les droits civils dans la province' que l'on trouve à l'article 92, doit être interprété dans un sens restreint. Mais elles sont d'avis que le pouvoir de réglementer le trafic et le commerce autorise en tout cas le parlement du Canada à décréter quelle doit être l'étendue des pouvoirs des compagnies dont les objets ont trait à tout le Dominion et dans quelle mesure ces pouvoirs doivent être restreints. De fait, s'il est établi que le parlement fédéral peut constituer de telles compagnies, il devient donc d'intérêt général pour tout le Canada de déterminer de quelle manière ces compagnies peuvent être autorisées à faire des opérations commerciales."

Pour les raisons indiquées, cette opinion est remarquable en ce qu'elle intéresse le droit du Parlement de déterminer les pouvoirs des compagnies. Dans la cause *Parsons* (nº 5), le pouvoir de constituer des sociétés en corporations était débattu dans les termes suivants:

"D'abord, il n'est pas nécessaire de fonder le droit du parlement fédéral d'ériger des sociétés en corporations sur ce pouvoir spécifique et déterminé". (Article 91, paragraphe 2.) "Cette autorité découlerait du fait qu'il jouit de pouvoirs généraux sur toute matière non prévue dans les catégories de sujets soumises au contrôle exclusif des législatures provinciales; or, étant donné que le seul sujet cédé aux provinces en vertu de ce paragraphe est 'l'incorporation des compagnies pour des objets *provinciaux*' il s'ensuit que la constitution en corporations de compagnies pour des objets *autres que des objets provinciaux* fait partie des pouvoirs généraux conférés au parlement du Canada. Mais il ne saurait s'ensuivre inévitablement (à moins, évidemment, que l'interprétation attribuée par le savant juge aux mots 'réglementation du trafic et du commerce' ne soit exacte) que le parlement fédéral, du fait que lui seul a le pouvoir de créer une corporation qui puisse faire affaires dans tout le Dominion, peut seul réglementer ses contrats dans chacune des provinces."

De fait, dans la cause à l'étude (nº 34) lord Haldane déclare que tout sujet mentionné à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (mentionné, selon le texte même de cet article, "*pour plus de garantie,* sans toutefois restreindre la généralité" des termes déjà employés à cet article, lesquels confèrent au parlement canadien le droit de faire des lois "pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", sous *la seule réserve des seize catégories de sujets assignées* à la juridiction provinciale), peut être appliqué de façon à *ajouter* au pouvoir législatif conféré au parlement canadien par la clause de l'article 91 concernant la paix, l'ordre et la bonne administration. D'après le texte même de cet article, il est "déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte)

l'autorité exclusive du parlement du Canada" (c'est-à-dire, celle que lui confèrent "les termes ci-haut employés dans le présent article", termes dont la généralité ne doit pas être restreinte par les sujets énumérés) "*s'étend* à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets" mentionnées. D'après le texte de l'article, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans l'Acte, les sujets mentionnés constituent l'interprétation légale de certains domaines législatifs auxquels le Dominion peut, de façon généralérale, *étendre* son autorité. On verra au cours de cette étude qu'une Chambre subséquente contesta à bon droit, sans émettre ses raisons (ce qui aurait été tout à fait inopportun), l'opinion émise dans l'intervalle par lord Haldane à savoir que le paragraphe 2 de l'article 91 serait inefficace sans la clause relative à la paix, l'ordre et la bonne administration.

Dans la cause nº 36, relative à la loi fédérale des assurances, le comité judiciaire se dit d'avis que le paragraphe 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ("réglementation du trafic et du commerce") n'autorise pas le Parlement à *réglementer au moyen de permis* un commerce auquel les Canadiens seraient libres de se livrer en vertu des lois provinciales. Dans cette cause, il s'agissait du commerce des assurances. Les effets de la décision rendue dans la cause n° 5 (cause *Parsons*), où l'on soutenait que le paragraphe 2 de l'article 91 ne comprenait pas la réglementation des *contrats* d'un commerce quelconque, tel celui des assurances-feu *dans une seule province,* se trouvèrent donc sensiblement augmentés, tandis que les pouvoirs législatifs du Dominion étaient réduits dans la même mesure. D'où il s'ensuit que si l'autorité fédérale ne peut assujétir les Canadiens à un système de permis dans le domaine des assurances, il ne saurait le faire dans un autre domaine.

Au cours des plaidoiries, dans la cause n° 36, l'avocat prétendit que le paragraphe 2 de l'article 91 s'étend au commerce *en général,* vu que pour répondre au sens des mots "réglementation du trafic et du commerce", une mesure législative devait être générale et s'appliquer au commerce dans tout le Dominion. La Chambre ne se prononça

pas à ce sujet. La décision dans la cause *Parsons* (n° 5) ne comporte pas dans ses termes un sens aussi large, et celle de la cause n° 36 laisserait alors les mots " il se peut " de la cause n° 5 au point où nous les avons rencontrés n'était la cause n° 34 où la réglementation d'un commerce *particulier* s'étendant à tout le Dominion est déclarée ne pas avoir le caractère d'une mesure d'ordre général au sens des décisions rendues, ce qui établirait en pratique le bien-fondé de la thèse soutenue par le savant avocat.

La décision rendue en 1921 dans la cause n° 40, *Great West Saddlery Co.* v. *le Roi*, porte, en moins de deux lignes de texte imprimé, habilement intercalées, une nouvelle atteinte au pouvoir fédéral de " réglementation du trafic et du commerce ".

Il s'agissait, en l'espèce, de la validité constitutionnelle de plusieurs lois de compagnies adoptées dans nombre de provinces. Sans nécessité aucune, pour les fins de la décision à rendre tout au moins, le vicomte Haldane fit aux deux dernières lignes de l'alinéa cité plus bas, une déclaration de principe incompatible, non seulement avec la clause *nonobstante* de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, mais encore avec nombre de décisions du comité judiciaire qu'il a lui-même prononcées et que nous citons ailleurs dans le présent rapport. Je veux parler des deux dernières lignes du passage suivant:

> "De l'avis de Leurs Seigneuries, cette décision" (*Les brasseurs et malteurs,* cause n° 15, Annexe 3) "*comporte* que, même si la législature fédérale peut assujétir à des restrictions le trafic des liqueurs dans tout le Canada, les pouvoirs conférés par l'article 91 n'étaient nullement en conflit avec les pouvoirs absolus de taxation et d'émission de permis pour des fins provinciales, expressément et particulièrement conférés par l'article 92. Cette autorité, dans la mesure où il aurait pu exister quelque conflit, avait été accordée par le parlement impérial aux provinces par dérogation tant au pouvoir législatif d'ordre général conféré au Dominion par les premiers mots de l'article 91 *qu'à une des catégories énumérées de sujets d'ordre purement général telle la réglementation du trafic et du commerce*".

Les mots en italique, qui enlèvent presque toute valeur à la rubrique 2 de l'article 91, furent prononcés dans une cause où la Chambre avait à décider de la validité d'une loi, non pas fédérale, mais provinciale. Sauf qu'ils offrent une base sur quoi étayer un raisonnement dans une cause ultérieure, les mots en italique sont sans pertinence.

L'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est ainsi conçu: "il est par le présent déclaré que *(nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte)* l'autorité législative *exclusive* du parlement du Canada s'étend à..... La réglementation du trafic et du commerce". De plus, l'article 91 se termine comme suit:

"Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés au présent article" (dont le n° 2 de l'article 91) "ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces."

La décision prononcée dans la cause que je viens de signaler n'est évidemment que pure *jurisprudence* et constitue une abrogation de la disposition d'une loi du Parlement impérial qui en grande partie s'avère en même temps la loi fondamentale du Dominion du Canada et de quelques-unes de ses provinces.

Il fallut plus tard, dans une cause que nous aurons à examiner, corriger l'erreur ainsi commise. Dans la cause suivante, le vicomte Haldane, au nom de la Chambre, reprend l'étrange point de vue où il s'était placé dans la cause *John Deere Plow Co.* (n° 34) que j'ai déjà examinée.

Dans la cause n° 42, *Loi de la Commission de commerce,* la décision fut rendue en 1922. Parlant des circonstances soumises au comité judiciaire en cette cause, encore toutes fraîches à la mémoire, le vicomte Haldane a dit:

"De plus, en eux-mêmes, les mots 'La réglementation du trafic et du commerce', qui figurent à l'article 91, ne viennent pas à l'appui de la thèse actuelle du Dominion. *Si,* à cause d'une situation exceptionnelle, le parlement du Canada avait le pouvoir d'intervenir, *ces mots pourraient peut-être s'interpréter comme autorisant le Parlement à méconnaître le caractère exclusif des pouvoirs conférés aux provinces par l'article 92.* Dans le cas des compagnies à charte fédérale, Leurs Seigneuries en se prononçant dans la cause *John Deere Plow Co.* v. *Wharton*" (n° 34), "exprimèrent l'avis que le paragraphe 2 de l'article 91 pouvait avoir pour effet d'affermir les pouvoirs conférés au Dominion d'après les termes généraux de l'article 91. Toutefois, c'était parce que l'on cherchait à invoquer la réglementation des affaires des compagnies à charte fédérale uniquement au point de vue de l'application d'un pouvoir général que le parlement fédéral possédait indépendamment. Lorsqu'un tel pouvoir n'appartenait pas au Parlement, comme dans le cas de la loi fédérale des assurances, on fut d'un autre avis, et l'on estima que, *en soi,* le pouvoir qu'avait le parlement fédéral de légiférer en vue de réglementer le com-

merce ne lui permettait pas de s'ingérer dans des genres particuliers de commerce auxquels les Canadiens, abstraction faite de tout droit d'intervention conféré par les termes susdits, seraient libres de se livrer dans les provinces. Telle a été la conséquence d'une suite de décisions antérieures, si bien connues qu'il serait inutile de les citer."

Dans la cause n° 54, commentée ci-après, la Chambre (à sa manière, sans jamais casser la décision, en se contentant de "l'expliquer") répudia expressément l'étrange opinion formulée ci-haut.

Le vicomte Haldane conclut (dans la cause n° 42) en déclarant sans fondement une interprétation du texte de la rubrique 2 de l'article 91 permettant, ainsi que le soutenait la partie adverse, d'y voir une autorisation de réglementer des genres particuliers de commerce ou d'affaires.

La cause n° 44, relative à la réglementation du papier à journal, s'offre maintenant à l'examen. Elle a surtout trait à ce que le vicomte Haldane appelait un pouvoir implicite découlant, lors de circonstances critiques, de l'article 91 de l'Acte de l'A.B.N. En rendant sa décision, le vicomte Haldane s'est exprimé dans les termes suivants, au sujet du paragraphe 2 de l'article 91:

"Il pourrait être impossible, par exemple, de régler efficacement les nouveaux problèmes sans le recours à des règlements spéciaux sur le trafic et le commerce, recours que seule peut expliquer la situation d'urgence qui en fait une affaire du parlement fédéral".

Par ailleurs, la cause n'est pas pertinente. Sa seule valeur, en l'espèce, est d'illustrer la conviction nourrie par lord Haldane que, des 27 enfants d'un même père, l'article 91, l'enfant n° 2 est le seul débile.

La cause n° 47, appelée diversement la 'cause Snider' et la 'cause de la loi Lemieux', offre un intérêt par le passage suivant de la décision, rendue en 1925:

Le vicomte Haldane:

"On ne renforce pas, non plus, la thèse du Dominion en invoquant le pouvoir spécifique de réglementer le trafic et le commerce, conféré par l'article 91. Dans la cause *Citizens Insurance Company* v. *Parsons* (cause n° 5), on a posé en principe que le fait de placer cette rubrique (n° 2 de l'art. 91) dans les catégories de sujets d'intérêt national et général indique bien l'intention du parlement impérial en accordant ce pouvoir en 1867: il songeait à une *réglementation concernant le trafic et le commerce en général.* Toute autre interprétation aurait rendu inutile, comme on l'a signalé, la mention spéciale de certaines autres rubriques (banques, lettres de change et billets à ordre) relativement auxquelles il a été

significativement jugé indispensable d'insérer une telle mention. La législation fédérale ne pouvait donc s'occuper des *contrats d'un commerce ou négoce particulier* d'une manière qui la mettrait en opposition avec les pouvoirs attribués aux provinces sur la propriété et les droits civils relatifs à la réglementation du trafic et du commerce. La compétence du Dominion a un réel effet déterminé quand elle sert de *complément à ce que le gouvernement fédéral est spécifiquement autorisé à accomplir indépendamment de la réglementation générale du trafic et du commerce,* comme dans le cas de la création de compagnies fédérales pouvant exercer des opérations commerciales dans tout le Canada. C'est ce qu'a fait ressortir la décision rendue dans la cause *John Deer Plow Company* v. *Wharton* (cause n° 34). Il en est ainsi de l'exercice d'un pouvoir requis dans une circonstance critique, telle que la guerre, dans l'intérêt du Canada tout entier, pouvoir qui peut agir en dehors des énumérations déterminées aux deux articles 91 et 92. Dans la cause du *procureur général du Canada* v. *le procureur général d'Alberta* (cause n° 36), concernant une législation entreprise par le Dominion en matière d'assurances, on a signalé l'opportunité d'admettre que l'autorité de légiférer pour la réglementation du trafic et du commerce ne s'étend pas à la réglementation,—moyennant permis, par exemple, d'un commerce particulier que des Canadiens seraient, par ailleurs, libres de pratiquer dans les provinces ([1915] A.C. 330, 340: cause n° 34). Selon Leurs Seigneuries, il est maintenant clair *qu'on ne peut considérer* le pouvoir de réglementer le trafic et le commerce *comme permettant au parlement fédéral de réglementer les droits civils dans les provinces,* sauf dans la mesure où ce pouvoir peut être invoqué pour appuyer la capacité indépendamment conférée sous le régime d'autres termes de l'article 91".

Une correction dut être apportée au sens général de ce qui précède, ainsi que nous le verrons.

Dans la même cause, on relève une autre observation pertinente:

"Par la suite" (après la décision de *Russell* v. *la Reine,* cause n° 6), "ce comité a observé qu'aujourd'hui il est évident que la loi de tempérance du Canada fut maintenue pour la bonne raison que le sujet ne relevait pas des attributions des provinces et non pas parce qu'il s'agissait d'une loi visant la réglementation du trafic et du commerce. Voir *Procureur du Canada* v. *Procureur général de l'Alberta* (1916) 1 A.C. 588, 595". (Cause n° 36.)

Le vicomte Haldane ne perdit pas une occasion, dans les décisions qu'il eut à rédiger, de faire valoir, à l'encontre de la clause *non obstante* de l'article 91 de l'Acte de l'A.B.N., l'étrange point de vue qui voudrait que la rubrique n° 2 de cet article diffère des autres catégories énumérées à l'article 91 et qu'elle soit de moindre portée. Examinez les quelques dernières lignes de la citation qui précède. *A moins* qu'une "matière" ne tombe sous la rubri-

que 2 de l'article 91 cette rubrique est sans application en l'espèce, et *si* une "matière" tombe dans cette catégorie, l'article 91 stipule alors que 'nonobstant toute disposition dans *le présent acte,* l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les *matières* tombant dans la catégorie de .... la réglementation du trafic et du commerce".

La question à résoudre, en chaque cas, ne devrait présenter aucune difficulté. Il s'agit d'établir si la "matière", au vrai sens de la rubrique, tombe dans la catégorie de la "réglementation du trafic et du commerce". Dans la négative, le problème alors ne se pose plus et c'est en pure perte que l'on s'évertuera autour de la question. Le sujet tombe-t-il sous la rubrique—dans la catégorie—en question, la loi elle-même devrait faire foi de tout et toute interprétation juridique ayant pour effet de torturer le texte même de la loi est aussi peu désirable qu'injustifiée.

Nous exposerons, dans l'étude de la cause suivante, comment il fallut inévitablement que le comité judiciaire lui-même corrige, six ans plus tard, en partie tout au moins, une série de décisions (celle de la présente cause en est un exemple) au moyen desquelles lord Haldane, invoquant à l'appui ses propres décisions antérieures, avec l'approbation peut-être distraite de ses collègues, avait presque à toutes fins pratiques, complètement soustrait de l'Acte de l'A.B.N. la rubrique 2 de l'article 91.

La cause n° 54, communément appelée "cause P.A.T.A.", fut décidée en 1931. Le personnel du comité différait totalement de celui du comité qui avait tranché la cause n° 47, précédemment revue. Il s'agissait de savoir si la loi fédérale des enquêtes sur les coalitions et l'article 498 du Code criminel étaient constitutionnels. On soutenait que l'un et l'autre portaient sur les droits civils et de propriété ainsi que sur l'administration de la justice dans chaque province du Dominion. Ce dernier, qui appuyait la législation, invoquait trois motifs; 1. La clause des pouvoirs non attribués de l'article 91 de l'Acte de l'A.B.N.; 2. Le paragraphe 2 de l'article 91, portant sur la réglementation du trafic et du commerce; et 3. Le paragraphe 27 de l'article 91, relatif au droit criminel. Le comité décida que la législation tombait sous le coup du paragraphe 27

et que toute loi se rangeant essentiellement dans *l'une* des catégories mentionnées à l'article 91, est de nature à influer légitimement sur les droits civils et de propriété ou sur l'administration de la justice dans les provinces.

Quant à "la réglementation du trafic et du commerce", voici ce que le comité a déclaré, par la bouche de lord Atkin:

"Une plus ample discussion de la validité de la loi, fondée sur la compétence législative invoquée en vertu du paragraphe 2 de l'article 91, 'La réglementation du trafic et du commerce', n'est plus nécessaire devant l'opinion exprimée par Leurs Seigneureries. Elles *déclinent simplement de souscrire à l'interprétation, donnée au cours des plaidoiries, d'un passage du jugement dans la cause de la Commission de commerce ([1922] 1 A.C. 191, 198), d'après lequel on soutenait que le pouvoir de réglementation du commerce ne saurait être invoqué que comme corollaire d'application d'un pouvoir général distinct que possède le Parlement.* Ce jugement ne permet pas de conclure à l'existence d'une telle restriction. On doit interpréter au propre les termes de la loi lorsque ceux-ci ont pour objet spécifique d'établir la compétence du Parlement sur un sujet particulier. Mais, en se conformant au second principe exposé au début de ce jugement, Leurs Seigneuries s'abstiennent, en l'espèce, de définir l'étendue de cette juridiction. Elles désirent, toutefois, parer à l'imputation d'avoir affirmé que ce point ne saurait servir à étayer la validité de la présente loi."

Il conviendrait de retracer de nouveau, dans l'ordre chronologique, les événements qui ont motivé le renvoi précité à la cause de la *Commission de commerce,* afin de pouvoir en mesurer rétrospectivement la portée.

a) La cause n° 34, décidée en 1915. Lord Haldane avait décidé dans cette cause que le paragraphe 2 de l'article 91, pouvait "étayer", quant aux pouvoirs relatifs au commerce, la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91, qui autorisait le Dominion à accorder une charte à des compagnies institutées à des fins autres que provinciales. Cette décision, pour être tout à fait inutile, ne compliquait rien, cependant. La cause *Parsons* (n° 5) avait tranché toute l'affaire.

Il suffisait ne de pas entraver l'application de la décision rendue dans cette cause, plus particulièrement au sujet de l'adoption de lois d'ordre général. Lors de la cause *Parsons* et depuis, le comité judiciaire a défini une loi d'ordre général comme une loi s'appliquant à l'ensemble du Dominion et ne portant pas sur une matière réservée exclusivement à la province—c'est-à-dire une loi conforme

aux prescriptions de l'article 91. Bien qu'inoffensive par elle-même, la décision rendue dans la cause n° 34 ne venait pas moins en contradiction avec l'article 91.

b) La cause n° 40, décidée en 1921, aussi en contradiction avec les termes de l'article 91. Lord Haldane avait visé à enlever au paragraphe 2 de l'article 91 la prépondérance sur les paragraphes de l'article 92 accordée aux autres paragraphes de l'article 91 quant aux lois validement édictées aux termes de ce dernier.

c) La cause n° 42 (cause de la *Commission de commerce*), décidée en 1922. S'appuyant sur la cause n° 34 (le paragraphe 2 pouvait-il *étayer* la clause des pouvoirs non attribués à laquelle se rapportait la constitution des sociétés civiles), lord Haldane avait décidé qu'en aucunes circonstances la prépondérance reconnue au paragraphe 2 de l'article 91, considéré par *lui-même*, ne pouvait "faire méconnaître le caractère exclusif des pouvoirs conférés aux provinces".

d) La cause n° 47 (cause *Snider*), décidée en 1925. Cette cause présente la même hérésie étayée sur la même autorité. L'énoncé corrigé par la Chambre (cause n° 54 revue précédemment) ne mentionne que la cause de la *Commission de commerce,* peut-être parce que l'aveu que la même hérésie avait été commise deux fois avant cette cause et une fois depuis, eût obligé la Chambre à *passer outre,* au lieu d'énoncer et d'expliquer. On peut prendre pour acquis que l'hérésie a été extirpée. Mais elle a régné dix ans durant lesquels tous les tribunaux du Canada ont dû s'y conformer. Ils ne pouvaient la faire disparaître en l'"expliquant".

La cause n° 56 (cause de l'*Aéronautique*). Dans la mesure où le paragraphe 2 de l'article 91 est en jeu, cette décision n'importe pas, sauf (vu les dix années durant lesquelles ce pouvoir législatif est resté pratiquement inexercé) pour les déclarations suivantes de lord Sankey, L.C.:

"La législation du parlement fédéral, tant qu'elle se rapporte strictement à des sujets de législation énumérés expressément dans l'article 91, est prépondérante, même si elle empiète sur des sujets assignés aux législatures provinciales par l'article 92".

A cet égard, le passage suivant tiré de la même décision, ne laisse pas d'être à propos:

"En ce qui regarde quelques-uns de ces sujets" (les termes d'une convention internationale à l'étude), "il semble manifeste que le paragraphe 2 de l'article 91 autorise, par exemple, le Dominion à légiférer pour réglementer le commerce... *mais pour posséder la compétence* nécessaire à l'exécution du devoir que la convention lui impose, *le gouvernement fédéral n'a pas à réunir les pouvoirs que lui assigne l'article 91, quand l'article 132 lui confère le plein pouvoir d'adopter tous les textes législatifs nécessaires* à cette fin".

De même, on peut dire que le Dominion n'est jamais dans l'obligation de réunir les pouvoirs que lui assigne la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91 et l'une quelconque des catégories de sujets énumérées au même article. Celles-ci découlent de celle-là.

La cause n° 63 (relative à la loi sur l'organisation du marché des produits naturels) fut décidée en 1937. La décision fut prononcée par lord Atkin. Lord Macmillan et lord Russell of Killowen, qui entendirent tous deux la cause n° 63, entendirent également celle de la P.A.T.A. cause n° 54), dans laquelle lord Atkin avait aussi prononcé la décision. La décision peut être exprimée en substance dans les termes qui suivent:

1. Les dispositions de la loi en question, en plus de porter sur la réglementation d'exportations étrangères et de commerce interprovincial, visant aussi, en termes qu'on ne saurait disjoindre, des transactions de tout produit naturel complétées dans la province et ne participant en rien du commerce interprovincial ou d'exportation, cette loi, dans son ensemble, n'était pas du ressort du parlement du Dominion.
2. Le paragraphe 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 (la réglementation du trafic et du commerce) ne permet pas la réglementation de *genres particuliers de commerce confinés à la province*, et la loi en question, par conséquent, en tant qu'elle a trait à des matières qui étaient, essentiellement, locales et provinciales et touchaient à la propriété et aux droits civils, sujet exclusivement réservé à la législature pro-

vinciale, en vertu du paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, n'était pas de la compétence du parlement fédéral.

3. Toute la trame de la loi en question était inextricablement entremêlée, et ni l'article 9, qui vise le commerce interprovincial ou d'exportation, ni la partie II, qui a trait à un réel exercice du pouvoir législatif du Dominion en matière de droit criminel, ne saurait être considéré comme existant indépendamment de la législation principale et ne doivent être considérés que comme simplement subordonnés en partie à la loi principale.

Si la loi fédérale fut déclarée inconstitutionnelle en l'espèce, c'est parce que des dispositions qu'on ne saurait disjoindre en étendaient l'application à des *genres particuliers de commerce confinés à la province.* Ceci veut dire que la loi visait à réglementer *le commerce confiné à une province.* Bonne ou mauvaise (les autorités la reconnaissent bonne, je crois), cette décision ne se fonde pas sur le même motif que les causes relatives aux assurances. Elles ne sont pas limitées aux affaires domestiques (au sens provincial et local du terme). Pour la raison alléguée dans cette cause, si, tel que je l'entends, non pas les contrats d'*assurance,* mais le commerce d'assurances exercé dans une seule province étaient exclues de la législation fédérale sur les assurances (laquelle, à mon étonnement, paraît être censée pouvoir, en général, se rapporter à "la réglementation du trafic et du commerce"), alors, dans la mesure où l'autorité de la cause n° 63 est en jeu, on ne pourrait déclarer la législation insconstitutionnelle. C'est là, cependant, un simple commentaire, non pas une opinion formelle.

La décision de la Chambre dans la cause n° 63 se fonde sur celle de la Cour suprême du Canada. Lord Atkin a déclaré:

"On a tenté de faire entrer cette loi dans la catégorie 2 de l'article 91, soit la réglementation du trafic et du commerce. On a particulièrement insisté sur les parties de la loi ayant trait aux échanges entre provinces et à l'exportation. Mais la réglementation du trafic et du commerce ne permet pas de réglementer des formes particulières de trafic et de commerce dans les limites d'une province. Aussi le juge en chef s'exprime-t-il en ces termes dans son jugement:

'Les dispositions en question, en tant qu'elles portent sur des matières qui sont essentiellement locales et provinciales, échappent donc à la compétence du Parlement. Celui-ci ne peut s'arroger la juridiction absolue sur des matières d'intérêt local et provincial que supposent ces dispositions en légiférant simultanément sur les commerces extérieur et interprovincial et en confiant au même organisme la réglementation de ces derniers, ainsi que la réglementation du commerce exclusivement local et des commerçants et producteurs y intéressés. (*Le Roi* v. *Eastern Terminal Elevators* [1925] S.C.R. 434)'.

Leurs Seigneuries conviennent de ce point et jugent inutile d'ajouter quoi que ce soit".

Le jugement de la Cour suprême du Canada a été rendu par sir Lyman Duff, juge en chef, qui a commenté ainsi ces dispositions:

"A notre avis, ces dispositions ne rentrent aucunement dans le champ d'application de la deuxième rubrique de l'article 91, 'la réglementation du trafic et du commerce', *dans le sens attribué à ces mots par des décisions qui nous lient et que nous avons le devoir de suivre*".

Les mots en italique qui précèdent expriment fidèlement la situation de tout tribunal du Canada appelé à appliquer l'Acte de l'Amérique britannique du Nord à toute mesure législative, fédérale ou provinciale. Dans la mesure où le comité judiciaire du Conseil privé s'est prononcé sur la question dont le tribunal a été saisi, sa décision lie le tribunal. Ainsi le veut la loi, et bien que les juges du Canada eussent pour leur part rendu des décisions différentes, la loi n'en est pas moins la loi. En plusieurs endroits du rapport, j'ai pris sur moi de m'écarter des décisions du comité judiciaire, mais je n'ai pu en agir de la sorte que parce que la résolution adoptée par le Sénat m'imposait le devoir non seulement d'*énoncer* la loi mais aussi d'en *faire la revue,* et de faire connaître mes opinions fondées non pas *sur* des décisions antérieures mais *nonobstant* ces décisions. Je ne fais ni fonction de tribunal qui cherche à étayer un jugement, ni d'avocat qui formule son opinion sur la loi. J'ai reçu la mission de conseiller sur quels points la loi, telle que nous l'avons, devrait être modifiée, le cas échéant. Même lord Atkin, s'il était à ma place, pourrait différer d'opinion avec les auteurs des mêmes décisions puisque tous deux nous les avons reçues d'ailleurs, mais il ne pourrait aussi librement que moi les critiquer à cause de la différence dans nos attributions respectives.

Dans sa décision (approuvée par les autres membres du tribunal) sir Lyman Duff, juge en chef, a cité presque toutes les causes du Conseil privé que j'ai revues jusqu'ici, ainsi que deux autres. Comme moi, il considère que l'éclaircissement relatif à "réglementation du trafic et du commerce", dans la cause Parsons (n° 5), vaut toujours. Au sujet de cette cause il dit:

"La décision même,—on le constate,—portait que l'autorité de légiférer pour la réglementation du trafic et du commerce ne prévoit pas le pouvoir de réglementer, par législation, les contrats d'un négoce ou commerce particulier au sein d'une seule province. Sans décider que ce pouvoir de réglementation ne s'étend pas à la réglementation illimitée de professions et commerces particuliers, le jugement nous le donne bien à entendre D'autre part, rien dans le jugement n'indique que la réglementation du commerce extérieur est exclue du champ d'application de ladite autorité; rien non plus, quelle que soit la portée précise de ce pouvoir, n'y donne à entendre que le Parlement, en légiférant sur des sujets strictement restreints à la réglementation du trafic et du commerce, devient inapte à légiférer sur des questions qui, par ailleurs, ressortissent exclusivement à l'autorité provinciale, si cette législation est nécessairement accessoire à l'exercice de ses attributions exclusives en la matière."

Le juge en chef cite la cause du *Procureur général de la Colombie-Britannique* v. *le procureur général du Canada* (1924) A.C. 222 (ne figurant pas à l'annexe 3) et déclare ce qui suit:

"Dans la cause du *Procureur général de la Colombie-Britannique* v. *le Procureur général du Canada,* la Chambre a connu de la question de la réglementation du commerce extérieur. Il s'agissait, en l'espèce, de la compétence du Dominion du Canada pour imposer des droits douaniers sur les boissons alcooliques importées au Canada par le gouvernement de la Colombie-Britannique, dans le dessein de les vendre lui-même. Le jugement prononcé par lord Buckmaster signale que l'imposition de droits douaniers peut tendre à la réglementation du trafic et du commerce ou viser simultanément à réglementer le trafic et le commerce et à prélever de l'argent; on y a exprimé l'opinion que l'article 125 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui interdit la taxation des biens de la Couronne, ne devrait être interprété, ni appliqué de manière à entraver l'autorité dévolue au parlement du Canada pour réglementer le trafic et le commerce et imposer des droits douaniers à cet effet. Ladite décision semble très clairement comporter que, par une disposition législative du parlement du Canada, le commerce d'une denrée particulière ou d'une catégorie de denrées particulières peut être assujetti à une réglementation au moyen de droits douaniers".

Au sujet de ce qui est arrivé en 1885 aux lois fédérales sur les permis de boissons alcooliques, il déclare:

"Il semble résulter de ces décisions que la réglementation du trafic et du commerce, au sens que lui donne l'article 91, ne comprend ni la

réglementation de professions ou négoces particuliers, ou encore d'un genre particulier de commerce, comme les opérations d'assurances à l'intérieur des provinces, ni la réglementation du commerce de denrées particulières ou de catégories particulières de denrées en tant que ces affaires sont locales au point de vue provincial, tandis que, d'un autre côté, elle embrasse la réglementation du commerce extérieur ou interprovincial et telle législation complémentaire qui peut être nécessairement accessoire à l'exercice de ces attributions".

Puis il mentionne l'un de ces groupes de causes établies par lord Haldane sur ce principe que la catégorie 2 de l'article 91 peut "aider" à l'interprétation de la disposition relative aux pouvoirs non attribués (principe que je ne puis admettre, nonobstant les décisions de lord Haldane), et il ajoute:

"Sans aucun doute, ces propositions ne fournissent pas une définition complète de l'autorité conférée par la deuxième subdivision de l'article 91. Logiquement, elles laissent assez de place pour une juridiction possible concernant le "commerce général" ou "les règlements généraux de commerce applicables à tout le Dominion", deux expressions que renferme le jugement dans la cause *Parsons.* De façon générale, ces propositions reposent sur la considération mentionnée dans la cause *Parsons* (nº 5), qui découle de la spécification de sujets particuliers dans l'article 91 et de la nécessité de limiter la portée naturelle des mots, afin de préserver de toute diminution sérieuse, sinon d'une extinction effective, le degré d'autonomie dont les provinces étaient destinées à jouir d'après le principe général de la loi." (Cause *Lawson* [1931], S.C.R., 357-366.)

Je devrais déclarer immédiatement, semble-t-il, que *la disposition non obstante de cet article empêche* le tribunal, sauf pour l'interprétation des mots employés dans les clauses énumérées à l'article 91, de rattacher ce dernier article à l'article 92. Je suis d'avis qu'une fois établie la *signification* d'une catégorie mentionnée à l'article 91, cette signification doit valoir, nonobstant tout ce que pourrait laisser entendre l'article 92 ou toute autre disposition de l'Acte, c'est-à-dire que rien dans l'Acte ne saurait porter atteinte à la priorité de cet article sur l'article 92.

Voici une dernière citation empruntée à sir Lyman Duff, relativement à la cause nº 63:

"Il est peut-être indispensable d'inclure une autre remarque, bien qu'elle forme simplement un corollaire de ce qui précède. Est constitutionnelle la législation nécessairement accessoire à l'exercice des pouvoirs incontestables du Dominion concernant la réglementation du trafic et du commerce, quoique cette législation empiète peut-être sur les sujets réservés aux provinces par l'article 92. Cependant, on ne saurait sérieusement prétendre qu'une législation générale sur le commerce local, comme

celle prévue par la présente disposition législative, est, au sens propre, nécessairement accessoire à la réglementation du commerce extérieur ou du commerce interprovincial, ou des deux à la fois."

Je reviens maintenant aux décisions du Conseil privé. Il ne m'en reste plus que deux à présenter.

La cause nº 66, au sujet de la loi sur la Commission du commerce et de l'industrie, a été jugée en 1937. Il n'y a lieu de citer ici que cette partie du jugement qui revendique en faveur du Dominion l'autorité légale d'instituer une marque de commerce d'ordre national, d'en permettre l'application à toute denrée et d'en exiger la conformité, pour les fins de cette application, aux normes correspondantes établies par le fédéral. Sur ce sujet la Chambre a pris la décision suivante.

Lord Atkin:

"Il existe au Canada un code bien établi concernant les marques de commerce. Il fait partie des statuts fédéraux et se trouve au chapitre 201 des Statuts revisés de 1927. Il a été modifié par le chapitre 10 du Statut de 1928. Il donne au propriétaire d'une marque de commerce enregistrée le droit exclusif de se servir de cette marque de commerce pour désigner des articles fabriqués ou vendus par lui. Il crée donc une forme de propriété dans chaque province ainsi que les droits qui en découlent. Personne n'a contesté la compétence du Dominion à adopter cette législation. Si on la contestait, elle pourrait évidemment s'appuyer sur la catégorie de sujets énumérés à l'article 91 (2), — la réglementation du trafic et du commerce, — que mentionne le juge en chef. Il peut difficilement exister une forme mieux appropriée de l'exercice de ce pouvoir que la création et l'application d'une loi uniforme de marques de commerce. Mais si le Dominion possède le pouvoir de créer des droits aux marques de commerce pour les négociants particuliers, il devient difficile de comprendre pourquoi ce pouvoir ne devrait pas s'étendre à ce qui est maintenant un trait caractéristique ordinaire du commerce national et international — la marque de commerce d'Etat. Il est parfaitement vrai, comme le dit le juge en chef, que la métrode adoptée dans l'article 18 est de créer un droit civil d'un caractère nouveau. Ordinairement, une marque de commerce ne procure des droits que lorsqu'elle est utilisée à l'égard de denrées produites ou vendues par la personne qui a droit d'utiliser la marque. Une marque de commerce " in gross " constituerait une anomalie. Evidemment, il ne vient pas à l'idée que la Couronne devrait avoir un intérêt de propriétaire dans les denrées sur lesquelles la marque de commerce dévolue à la Couronne doit être apposée. Mais il semble n'exister aucune raison pour que la compétence législative du parlement fédéral ne s'étende pas à la création de droits juridiques dans des domaines nouveaux, si on peut les faire proprement entrer dans les catégories de sujets réservés au Parlement par la constitution. La substance de la législation en question consiste à définir une marque d'Etat, en donner l'usage exclusif au Dominion de façon à établir la base logique d'un système de permis

statutaires délivrés aux producteurs, fabricants et marchands. Réserver la 'propriété exclusive' de cette marque de commerce à Sa Majesté n'est peut-être rien de plus que réserver 'l'usage de' la marque de commerce à Sa Majesté. Ceci peut devenir une protection civile utile pour la marque de commerce, lorsqu'elle est usurpée au Canada par des personnes qui n'ont pas enfreint la prohibition quelque peu restreinte du paragraphe énonçant la pénalité (lequel ne s'applique qu'aux personnes qui 'apposent' la marque à des denrées) ou qui l'ont enfreinte à l'étranger, où les sanctions pénales de la loi du Canada ne s'appliquent pas du tout. Nous pouvons observer que l'article 53 du chapitre 201 des Statuts revisés du Canada semble procurer une protection en Canada aux marques de commerce possédées par des associations étrangères bien que celles-ci les détiennent 'in gross'. Pour les raisons ci-dessus, la loi paraît à Leurs Seigneuries ressortir du parlement fédéral."

Voici, semble-t-il, un nouvel exemple de réglementation du commerce par une loi générale, générale non seulement au point de vue du territoire mais, aussi, autant qu'une telle loi peut l'être, au point de vue de son objet. Les producteurs, les manufacturiers et les marchands peuvent appliquer la marque à toute *denrée* reconnue conforme aux normes établies. N'est-il pas possible d'inférer de cette décision que pour les fins de la catégorie 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord une disposition, parce que d'aplication générale quant au territoire, doive l'être aussi quant à son objet, si cette disposition ne vise à rien de spécifique?

La cause n° 70, *Shannon* v. *Lower Maitland Dairy Products Board,* jugée en 1938, mettait en jeu la validité constitutionnelle de la loi provinciale (Colombie-Britannique) sur l'organisation du marché des produits nationaux, adoptée en 1936. La loi fut attaquée entre autre comme une atteinte à la catégorie 2 de l'article 91, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, "Réglementation du trafic et du commerce", mais jugée valide sous l'empire de la catégorie 13 de l'article 92, "La propriété et les droits civils dans la province".

Lord Atkin, qui a rendu le jugement, fit les remarques suivantes:

"Il est aujourd'hui bien compris que la présence, dans l'article 91, de la rubrique "la réglementation du trafic et du commerce" parmi les catégories de sujets sur lesquelles le Dominion a juridiction exclusive, ne donne pas à ce dernier le pouvoir de réglementer tel ou tel commerce pour des fins provinciales légitimes si tel commerce ne s'exerce que dans la province. *Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons* [1881], 7 A.C. 96. *Re* la loi fédérale sur l'organisation du marché des produits

naturels. 1934 [1936], S.C.R. 398, [1937] A.C. 377. Et il s'ensuit que le Dominion, ne pouvant réglementer ce commerce dans la province, cette dernière a le droit de le faire en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés sur les droits civils et de propriété dans la province. Les appelants n'ont pas contesté que la province eût réellement l'intention de rester dans sa propre sphère, mais ils ont prétendu qu'en réalité, quelle qu'ait été son intention, elle avait de fait empiété sur le domaine fédéral. S'ils avaient pu prouver la chose, leur thèse en aurait été renforcée."

Lord Atkin étaya sa thèse par de copieuses citations tirées de ses propres observations, faites à la Chambre des Lords, dans la cause *Gallagher* v. *Lynn* (1937) A.C. 863. Les citations équivalent à une exposition et à une application par excellence, dans une cause émanant de l'Irlande du Nord, de la "doctrine de l'aspect", laquelle fournit, comme je l'ai déjà fait remarquer, le meilleur moyen peut-être de trancher correctement les questions de juridiction que posent les articles 91 et 92. La citation est rapportée à l'Annexe 3, cause n° 70. Dans la cause n° 70 il fait cette observation:

"La substance même de cette loi-ci est que c'est une mesure visant à réglementer certains commerces qui se font uniquement dans la province. Elle relève donc de la juridiction de la province".

L'analyse des décisions du comité judiciaire du Conseil privé qui se rapportent à la catégorie 2 de l'article 91, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (la réglementation du trafic et du commerce), me porte à penser que les fortes entraves apportées au début, sous l'autorité de la "doctrine de l'aspect", à la libre application de la disposition relative aux pouvoirs non attribués de l'article 91 que l'acte prévoyait, firent apparaître dès le début de fortes tendances à vouloir inclure dans les catégories énumérées à l'article 91, plus spécialement dans la catégorie 2 du même article, plusieurs sujets que l'on n'aurait guère, sans ces fortes tendances contraires à l'application appropriée de cette disposition relative aux pouvoirs non attribués, cherché à inclure dans cette catégorie particulière du même article.

La raison de cette tentative est manifeste. C'est la priorité concédée aux catégories énumérées à l'article 91 sur celles de l'article 92 mais refusée à la clause relative aux pouvoirs non attribués de l'article précédent, et à moins qu'un sujet ne pût tomber dans la catégorie 2 du premier article il ne saurait y avoir "prépondérance" sur la caté-

gorie 13 de l'article 92 (la propriété et les droits civils dans la province). Les tribunaux ont réprimé la tendance des contestants à invoquer indûment la catégorie 2 de l'article 91 autant que les contestants étaient enclins à la favoriser. Comme conséquence, les restrictions judiciaires donnèrent dans l'exagération mais depuis quelques années elles reviennent à la normale. Je pense qu'en somme les décisions relatives à la catégorie 2 de l'article 91 ont été justes, que la catégorie 2 de l'article 91, même avec l'interprétation qui lui a été donnée, constitue une attribution très précieuse de pouvoirs pour le Dominion, et qu'il est possible de contrebalancer toute priorité illégitime de la catégorie 13 de l'article 92 ainsi que de remplir les fins véritables de l'Acte, pourvu qu'il soit admis que, en conformité du texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, les sujets tombant sous la clause relative aux pouvoirs non attribués de l'article 91 sont tout aussi exclusifs et prédominants que les sujets tombant sous les clauses énumérées à l'article 91. La répartition des sujets entre l'article 91 et l'article 92 peut alors se faire sous l'empire de la "doctrine de l'aspect" que lord Atkin, sans la mentionner, a si bien exposée (voir cause n° 70) dans *Gallagher* v. *Lynn* (1937) A.C. 863, en citant comme il a fait *Russell* v. *la Reine* (cause n° 6), cause qui, examinée à fond et bien comprise, constitue par elle-même un exemple parfait de l'application de cette doctrine.

Je ne pourrais mieux terminer cet examen de l'autorité du Dominion en matière de "trafic et commerce" qu'en citant ce passage de l'ouvrage de Keith, intitulé *Constitutional Law of British Dominions*:

"Les auteurs de la fédération eurent l'agréable impression qu'ils avaient élaboré une constitution qui soulèverait peu de problèmes pour les tribunaux... Mais en fait, la répartition des pouvoirs ne tarda pas à s'avérer incomplète et la fédération a multiplié ses efforts pour mater les prétentions des provinces à légiférer sur des sujets censés échapper à leur compétence. Avec le temps toutefois le Conseil privé a pris une ligne de conduite qui a certainement *augmenté sensiblement les pouvoirs des provinces* et, de l'avis de certains critiques, étendu démesurément leur juridiction, de même qu'affaibli les forces cohésives de l'Etat.

"La question de savoir en quoi consistaient les attributions du pouvoir fédéral concernant la réglementation du commerce et de l'industrie était d'importance capitale.

Dans l'acception ordinaire de ces termes, on aurait pu s'attendre que toute l'industrie du pays relevât du Dominion, mais l'interprétation judiciaire va tout à fait à l'encontre de cette théorie.

"LA PROPRIÉTÉ ET LES DROITS CIVILS DANS LA PROVINCE"

Article 92 (13) de l'Acte de l'A.B.N.

Pour des raisons que l'on verra plus loin, je vais maintenant analyser le sens et la portée des mots "propriété et droits civils dans la province", formant le n° 13 de l'article 92 de l'Acte de l'A.B.N., en me plaçant au point de vue du Québec et de l'Ontario; je les examinerai ensuite du point de vue des provinces du Dominion en général.

Lors de la capitulation de Montréal, la 42e requête formulée par le marquis de Vaudreuil au nom des Canadiens nouvellement conquis portait que:

> "Les Français et Canadiens continueront d'être gouvernés suivant *la coutume de Paris et les lois et usages établis pour ce pays*"....

A quoi le général Amherst, commandant en chef britannique, répondit:

"Ils deviennent sujets du Roi".

Il ressortait de cette réponse qu'une telle question —d'où dépendait l'avenir administratif du pays—*devait être laissée à la discrétion législative du conquérant.* Un commandant militaire n'avait pas qualité pour se prononcer sur une requête de ce genre. C'est au Roi ou à son Parlement qu'il appartiendrait de se prononcer sur ce que serait le régime législatif du territoire conquis.

Le 5 juin 1762, le gouverneur Murray adressait au gouvernement impérial un mémoire plus ou moins circonstancié, sur ce qu'avaient été sous l'ancien régime "la coutume de Paris, et les lois et usages établis" pour le Canada. Murray écrivait donc:

> "Les seules lois consistaient dans les édits du roi, ou les arrêtés de son Conseil d'Etat enregistrés au Conseil supérieur et les ordonnances de l'Intendant. En matière de propriété on suivait les coutumes de Paris, mais pour les contrats de mariage l'on pouvait suivre la coutume de toute autre province du royaume".

Amherst l'ignorait peut-être, mais le cas était prévu par les lois anglaises—applicables aux sujets britanniques—qui, aux termes mêmes de sa réponse à la requête n° 42 de Vaudreuil, devaient censément s'appliquer aux nouveaux sujets de son souverain, en tant que nouveaux sujets. Ces lois embrassaient toutes les règles généralement admises du droit international—lequel régit les relations des Etats entre eux par opposition aux lois nationales, publiques ou privées, qui ont cours dans chaque pays, le droit public réglant les rapports entre l'Etat et le sujet et le droit privé ceux de sujet à sujet.

Lors de la conquête du Canada, ceux des habitants qui optèrent pour le nouveau souverain devinrent sujets britanniques et furent, comme tels, soumis à ce que l'on appelle communément le droit public du conquérant; cependant, pour ce qui était du droit privé—qui régit les rapports des particuliers entre eux—leurs anciennes lois restaient en vigueur tant qu'elles n'auraient pas été modifiées ou abrogées par le conquérant.

Dans la cause *Ruding* v. *Smith* (1821) 2 Hagg. Cons. 382, lord Stowell observe, en ce qui concerne les effets de la conquête de la colonie du Cap, qu'il est parfaitement au courant du principe général posé par les autorités, savoir que les lois d'un pays conquis restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par le nouveau gouvernement. "Mais", ajoute-t-il,

> "Même pour ce qui est des anciens habitants, la transformation administrative qui se produit alors annule inévitablement une partie notable de leur droit. L'allégeance des sujets et tout le droit qui s'y rapporte—l'application de la loi dans les juridictions de souveraineté et d'appel—et toutes les lois qui se rattachent à l'exercice de l'autorité souveraine doivent subir des modifications adaptées au nouvel état de choses."

J'ai appelé lois publiques celles qui régissent les matières de l'ordre mentionné par lord Stowell. En tant que nouveaux sujets britanniques, les Canadiens conquis eurent dès lors droit aux avantages—tels que ceux découlant de la Grande Charte et du droit d'appel au souverain—que pouvaient leur procurer ces lois publiques et durent en même temps en assumer les obligations—notamment celles qu'imposaient les lois relatives aux fonctions de jurés et au

service militaire. Le seul fait de la conquête et de la cession entraîna, par la soumission des nouveaux sujets, l'application intégrale des lois comportant prérogative de la couronne telles qu'elles existaient alors avec tout ce que comporte le changement effectif d'allégéance, réalisé immédiatement et *ipso facto.* Il en fut de même du droit criminel du conquérant—celui de l'Angleterre—où le souverain est le plaignant, et que l'on appliqua comme si la chose allait de soi. Le même principe s'appliqua également au droit constitutionnel et aux méthodes juridiques de la nation conquérante.

Le premier entra en vigueur *ipso facto,* le second devint immédiatement sujet à modification. Les anciens tribunaux furent privés de toute juridiction tant qu'ils n'auraient pas été investis de nouveaux pouvoirs: c'est-à-dire que la structure judiciaire et la méthode d'établir la preuve — les tribunaux, les juges et les règles relatives à la preuve — étaient susceptibles d'un remaniement immédiat. Toutefois, le droit de propriété des habitants conquis et ceux de leurs droits personnels à l'égard les uns des autres, dont pouvaient connaître les tribunaux, continuaient d'être régis par leurs anciennes lois tant que le conquérant n'ait pas jugé bon d'intervenir, ce que, dans la pratique, il ne saurait faire sans motif valable. Les principes appropriés de droit international, assez bien établis en 1760, expliquent non seulement une bonne partie de ce qui s'est produit depuis lors jusqu'en 1774, mais encore de nombreux textes de loi relatifs au Canada, rédigés au cours de cette période et depuis. Le régime judiciaire anglais considère le droit international comme une branche du droit coutumier. Les Français attachaient sans doute à l'un et à l'autre une importance analogue. C'est pourquoi après la conquête et avant l'Acte de Québec, les nouveaux sujets britanniques de langue française demandaient, non pas le maintien intégral de leurs vieilles institutions judiciaires — y compris leurs lois civiles — mais la sauvegarde de leurs biens et de leurs droits civils et ils voulaient, lorsqu'ils portaient devant les tribunaux une cause mettant en jeu leur propriété et leurs droits civils, non pas l'application de toutes leurs anciennes lois, mais une *jurisprudence* basée sur ces lois au lieu des normes

fixées par le droit anglais. A mon avis, ce qu'ils entendaient par droits civils était l'ensemble de leurs droits de propriété et de leurs droits particuliers à l'égard les uns des autres tels qu'ils pouvaient les exercer en justice.

Le Traité de Paris (1763) par lequel la France cédait le Canada à la Grande-Bretagne assurait aux Canadiens, aux termes de la capitulation de Montréal, la liberté du culte, mais ne mentionnait rien au sujet des coutumes, pratiques, lois ou droits légaux de l'ancien régime. Après la signature du Traité, le gouverneur Murray recevait une commission lui enjoignant de constituer le plus tôt possible une Chambre d'assemblée qui devait, avec lui, à titre de gouverneur, et son conseil, posséder " plein pouvoir et entière autorité de faire . . . des lois . . . propres à assurer la paix publique, le bien-être et le bon gouvernement de *notredite province, de sa population et de ses habitants.*" En attendant la constitution de l'assemblée, le gouverneur devait, secondé par son Conseil, administrer par ordonnances les affaires de la nouvelle colonie. S'étant mépris sur le sens et l'objet de la proclamation du 7 octobre 1765 qui décrétait (de manière fort ambiguë, convenons-en) l'exécution du Traité au Canada, Murray et son conseil promulguèrent, le 17 septembre 1764, une ordonnance établissant dans la province des tribunaux civils où devaient s'appliquer *les lois de l'Angleterre,* sauf dans les cas suivants:

" Les lois et les coutumes françaises seront autorisées et admises *dans toutes les causes soumises à cette cour, entre les natifs de cette province, si la cause de l'action a été mue avant le premier jour d'octobre mil sept cent soixante-quatre.*"

Etant donné les termes convenus de la capitulation, il va sans dire que cette ordonnance (interprétant, d'après le but visé, la proclamation royale du 7 octobre 1763 d'une manière qui sous-entendait l'intention de répudier ces termes convenus) provoqua un malaise et du mécontentement qui se traduisirent dans les pétitions des nouveaux sujets au souverain; la question ayant été soumise aux conseillers juridiques impériaux, ceux-ci firent, entre autres, les observations suivantes:

" La deuxième grande source de désarroi était attribuable à l'inquiétude causée par l'interprétation donnée à la proclamation de Sa Majesté

du 7 octobre 1763. Portant à croire que ses royales intentions étaient d'abolir immédiatement dans la colonie, au moyen de ses juges et de ses officiers, tous les usages et coutumes du Canada, avec la main rude du conquérant, plutôt que par des moyens conformes au véritable esprit d'un souverain légitime, mais non pas tant de faire bénéficier ses nouveaux sujets des avantages et de la protection des lois anglaises en défendant leur vie, leur liberté et leurs propriétés avec plus de vigueur que dans les temps anciens que d'imposer sans nécessité des mesures nouvelles et arbitraires, spécialement à l'égard des *titres de terres, du mode de transmission, d'aliénation et d'établissement,* mesures qui tendaient plutôt à confondre et à subvertir les droits qu'à les confirmer."

Les conseillers juridiques donnèrent leur avis et formulèrent des recommandations ainsi conçues:

"*Premièrement.* A l'égard de toute action personnelle intentée pour dettes, promesses, contrats et conventions, en matière commerciale ou autre et pour des torts propres à être compensés par des dommages-intérêts, ne pas perdre de vue que les principes essentiels de la loi et de la justice sont partout les mêmes. Les *formes concernant la procédure et le procès* et peut-être jusqu'à un certain degré les règles rigoureuses de la preuve, peuvent varier, mais les juges de la province de Québec ne pourront matériellement commettre d'erreur contre les lois anglaises ou contre les anciennes coutumes du Canada, si dans les cas ci-dessus, ils tiennent compte de ces maximes essentielles.

"*Deuxièmement. A l'égard de procès ou d'actions au sujet de titres de terre, de transmission, d'aliénation, de douaire et d'hypothèques concernant les biens immeubles, il serait tyrannique de bouleverser sans mûre et sérieuse considération et sans l'aide des lois qui devront être promulguées à l'avenir pour la province, les coutumes et les usages locaux qui existent encore;* et en outre l'introduction brusque de la loi anglaise sur les biens immobiliers et l'imposition de la formule requise pour les actes concernant la transmision et la rédaction des contrats ne manqueraient pas de devenir une source de confusion et d'injustice infinies. Les sujets britanniques qui achètent des terres dans cette colonie peuvent et doivent se conformer aux règles locales suivies à l'égard de la propriété au Canada, comme ils sont tenus de le faire dans certaines parties de ce royaume et dans les autres possessions de la couronne. Les juges qui seront envoyés d'ici dans cette colonie, pourront en peu de temps se mettre au courant de ces règles, avec l'aide des avocats canadiens et de personnes intelligentes, *et par suite, rendre leurs jugements conformément aux coutumes du Canada, comme Vos Seigneuries décident les causes de Jersey en se basant sur la coutume de la Normandie. Il paraît également raisonnable de conserver pour le présent, les règles suivies à l'égard du partage de propriété personnelle dans les cas de succession* ab intestat *et le mode en usage au sujet des cessions et ventes.*"

On reconnut qu'une injustice avait été commise. La vive protestation de sir Guy Carleton et la réponse corroborante de lord Hillsborough en date du 6 mars 1768 sont consignés dans une autre partie du présent rapport. Les investi-

gations nécessaires à la préparation de l'Acte de Québec, qui en fin de compte appliqua le remède, et les atermoiements causés par l'opposition sourde de milieux puissants retardèrent la promulgation de l'Acte. Une autre année de retard, et selon toute vraisemblance, l'Amérique septentrionale *britannique* n'existerait pas aujourd'hui. La date de l'Acte de Québec est 1774. La date à laquelle éclata finalement la Révolution américaine est 1776.

On recueillit l'avis du juge en chef du Canada, M. Hay, et d'autres personnes en Angleterre, alors que l'Acte de Québec était en délibération au Parlement. Il déposa que:

> "De l'avis des Canadiens, l'introduction des lois anglaises et l'exclusion de leurs propres lois, ou du moins leurs doutes et leur incertitude quant à la mesure où la chose se réalisait, constituaient leur plus grand grief; et le remède proposé était le rétablissement *intégral* de leurs lois et coutumes. J'avoue que cela me parut exagéré... J'étais disposé à leur accorder l'intégralité de leurs lois en ce qui concerne la tenure, l'aliénation, le douaire, la transmission des biens-fonds et le partage des biens de ceux qui meurent intestats... Le reste de leur régime judiciaire, soit les lois concernant les contrats, les dettes, les contestations en matière commerciale, la loi de preuve et plusieurs autres questions de ce genre, pourraient fort bien, selon moi, s'étayer sur le régime anglais... Ils semblent tout à fait satisfaits du droit criminel anglais."

L'article 8 de l'Acte de Québec dépasse beaucoup ce que le juge en chef Hay était "disposé" à accorder. Il porte:

> "Les sujets canadiens de Sa Majesté dans la province de Québec... pourront conserver la possession et la jouissance de *leurs propriétés et de leurs biens avec les coutumes et usages qui s'y rattachent* et de tous leurs *autres* droits civils", etc. "A l'égard de toute contestation relative à la propriété et aux droits civils l'on aura recours aux lois du Canada, comme règle pour décider à leur sujet", etc. "Et toutes les causes concernant la propriété et les droits susdits qui seront portées par la suite devant quelqu'une des cours de justice... dans et pour ladite province... y seront jugées conformément auxdites lois et coutumes du Canada jusqu'à ce que celles-ci soient changées ou modifiées par des ordonnances qui seront rendues de temps à autre dans ladite province"...

D'après mon interprétation, l'expression "leurs *autres* droits civils" qui figure dans la citation, indique que les droits relatifs à la propriété passaient pour des droits civils et portaient cette désignation, et que les Canadiens devaient jouir (*a*) de leurs propriétés, (*b*) de leurs droits relatifs à la propriété et (*c*) de tous leurs *autres* droits civils.

C'est-à-dire qu'à mon sens la première partie de la citation ci-dessus a trait à *la propriété et aux droits civils,* au sens large de l'expression. Ainsi, les mots "à la propriété et aux droits civils" qui se trouvent dans la citation mentionnée doivent être interprétés comme désignant la propriété, *plus* les droits découlant de la propriété, *plus* tous les autres droits civils, et c'est à ceux-ci que la "règle de décision" indiquée par la loi doit s'appliquer. L'objet de l'Acte, c'est de rétablir la loi telle qu'elle a existé quelque temps après la signature du traité de 1763, afin qu'on ne puisse prétendre que le rappel des ordonnances qui étaient censées avoir établi le droit civil anglais n'a pas eu pour effet de rétablir l'état de choses antérieur à l'adoption et à la promulgation des ordonnances abrogées.

Je conclus donc que l'expression "droits civils", que renferme l'Acte de Québec, désigne cette partie de la loi de l'ancien Canada qui est restée en vigueur, sous le régime du droit anglais, immédiatement après la cession du pays en 1763, c'est-à-dire le droit privé, le droit relatif aux relations des sujets entre eux et qui régit les droits d'un sujet à l'égard d'un autre, ainsi que je l'ai défini ou expliqué plus haut.

Les instructions royales de 1775 au gouverneur Carleton et celles de 1786 à lord Dorchester n'expriment pas la plénitude des droits civils des Canadiens, mais le fait a peu d'importance parce qu'ils jouissaient alors de leurs droits sous le régime de la loi. Même à notre époque, les instructions royales ne vont pas toujours de pair avec l'évolution des lois.

L'article 2 d'une ordonnance "pour établir des cours de judicature civile dans la province de Québec", en date du 25 février 1777, porte que:

"Lesdites cours auront pleins pouvoirs, juridiction et autorité d'entendre et de juger toutes les causes relatives à la propriété et aux droits civils, conformément aux règles prescrites par un Acte de Sa Majesté intitulé "Acte à l'effet de pourvoir d'une façon plus efficace au Gouvernement de la Province de Québec dans l'Amérique du Nord," (*Acte de Québec de 1774*) "et conformément aux ordonnances qui pourront être passées par le gouverneur et le Conseil législatif de ladite province".

Depuis 1785, les principes de droit anglais concernant la *preuve* ont été appliqués en *matière de commerce* par une loi de Québec (25 Geo. III, ch. 2, article 10; Con. Stat., L.C. ch. 82, article 17).

L'Acte constitutionnel de 1791 divisa la province en Haut et Bas Canada, mais de cette façon que toutes les lois et ordonnances en vigueur à l'époque de la promulgation de l'Acte ….

"resteront en vigueur et auront la même force et le même effet, dans chacune d'icelles respectivement, que si cet Acte n'avait pas été voté, et que si ladite province de Québec n'avait pas été divisée, excepté en tant qu'elles sont expressément abrogées ou changées par cet Acte, ou en tant que Sa Majesté, ses héritiers ou successeurs, de l'avis et du consentement des Conseils législatifs et assemblées desdites provinces respectivement pourront ensuite les amener ou abroger en vertu et sous l'autorité du présent Acte".

Avant le dépôt du projet d'Acte au Parlement, on communiqua un avant-projet à lord Dorchester, gouverneur en chef du Canada, pour qu'il l'examinât et fît ses commentaires à ce sujet. Voir (Annexe 4) la lettre de lord Granville, ministre des colonies, portant la date du 20 octobre 1789. Une disposition fut laissée en blanc "pour l'insertion de tels règlements de commerce, s'il y a lieu, qu'on jugerait à propos d'établir comme des exceptions aux lois canadiennes concernant la propriété et les droits civils". Aucune exception de ce genre ne fut prescrite dans l'Acte. Je suppose qu'à l'époque de l'adoption de l'Acte, les questions de commerce ainsi que les questions étrangères au commerce étaient censées être prévues par l'expression "propriété et droits civils", et que cet état de choses s'est continué après l'adoption de l'Acte.

A sa première session tenue en 1792, la législature du Haut-Canada adopta un acte "pour introduire la loi anglaise comme *règle de décision dans tous les cas de contestation à l'égard de la propriété et des droits civils"*, abrogeant par cette loi, pour le Haut-Canada, l'Acte de Québec (que "à l'égard de *toute contestation relative à la propriété et aux droits civils,* l'on aura recours aux lois du Canada comme règle pour décider à leur sujet") et décréta:

"que l'autorité desdites lois du Canada, et toute partie d'icelles, établissant *une règle de décision dans tous les cas de contestation à l'égard de la propriété et des droits civils,* seront annulés, de nul effet et

abolies d'un bout à l'autre de cette province (Haut-Canada), *et que lesdites lois, ni aucune partie d'icelles n'auront ni effet, ni autorité dans ladite province, ni ne lieront aucun des habitants d'icelle". (Article 1 de la Loi).*

Après avoir ainsi:

1. Abrogé la disposition juridique qui faisait des lois du Canada la règle de décision "dans tous les cas de contestation à l'égard de la propriété et des droits civils";
2. Et décrété que l'autorité "desdites lois du Canada" comme règle de décision dans tous les cas de contestation à l'égard de "la propriété et des droits civils", sera nulle, de nul effet et abolie dans toute l'étendue de la province.

la même législature adopta une disposition supplémentaire dont on ne saisit pas immédiatement l'effet à la lecture rapide de l'Acte. La voici: "*et que* lesdites lois (c'est-à-dire les lois du Canada), ni aucune partie d'icelles n'auront ni effet ni autorité dans ladite province, ni ne lieront aucun des habitants d'icelle". Le mot "ni" semble avoir été accidentellement omis après le mot "que", du moins à juger d'après notre façon actuelle de rédiger, mais quoi qu'il en soit, le sens de la disposition est clair. Sous-entendez les mots "qu'il soit décrété" avant le mot "que" (l'article commence ainsi) et il est manifeste que les mots précités ont une signification générale, et que leur portée n'est pas restreinte par les dispositions antérieures concernant la règle de décision dans les cas de contestation à l'égard de la propriété et des droits civils.

A mon avis, il ressort du texte de l'article que, pour la législature du Haut-Canada en 1792, comme pour le parlement anglais en 1774, l'expression "propriété et droits civils" n'embrassait pas le domaine entier du droit civil au Canada. J'ai déjà exprimé l'opinion que ce que j'ai appelé les droits civils existant entre sujets sont seuls visés par cette expression. Je ne m'applique pas encore à examiner les conséquences que cette façon de voir peut entraîner.

Cependant, étant donné ces dispositions de l'article 1 de l'Acte du Haut Canada de 1792, le Haut-Canada se serait trouvé dépourvu d'une partie fort importante du droit civil, si d'autres dispositions n'avaient pas été adop-

tées. C'était un territoire conquis. Les lois anglaises ne s'appliquaient pas automatiquement à ses habitants, bien qu'ils fussent presque sans exception sujets britanniques. La législature devait avoir connaissance de ces faits. Supposons, comme il convient, qu'elle en avait connaissance et prenons note de ce qu'elle considérait être des lois additionnelles suffisant à doter la province d'un régime complet de lois civiles applicable aux relations de sujet à sujet. Certaines lois civiles anglaises restaient en vigueur. Je les ai appelées lois civiles de nature *publique*. En tout cas, la législature était, semble-t-il, d'avis que certaines lois civiles étaient en vigueur, car elle établit l'article 3 de l'Acte, fondement sur lequel repose une grande partie du droit civil actuel de l'Ontario. L'article 3 est ainsi conçu:

> "Que, depuis et après l'adoption de cet acte, l'on aura recours aux lois d'Angleterre pour décider dans tous les cas de contestation au sujet de propriété et de droits civils".

A l'exception d'une clause de l'article 6 portant que l'Acte ne doit pas s'interpréter comme "introduisant quelqu'une des lois d'Angleterre relatives au soutien des pauvres ou aux banqueroutes", et de l'article 5 qui rend d'application "les règles établies en Angleterre quant à la preuve", l'Acte ne contient rien qui enlève ou ajoute à l'article 3 cité plus haut. Je déduis de tout cela que, par "droits civils", dans la loi de 1792, on entendait les droits civils désignés ci-haut. Ce que j'ai appelé "droit public" était *en vigueur*. Aucune loi qui s'y rapporte n'a été adoptée.

Quand, en 1840, les provinces du Haut et du Bas Canada furent réunies, l'article 1 de l'Acte d'Union débute par un énoncé portant qu'il était "nécessaire de pourvoir au gouvernement" des deux provinces *"de manière à assurer les droits et les libertés* et à promouvoir les intérêts de toutes les classes de sujets de Sa Majesté dans lesdites provinces". Le seul article de l'Acte ayant un rapport immédiat avec la présente étude est l'article 46 qui maintient toutes les lois établies dans le Haut et le Bas-Canada respectivement, ainsi que les tribunaux, les fonctionnaires, etc., existant à la date de l'Union. Revenons en arrière et voyons sur quoi se fondaient ces lois et, de façon générale, de quel genre elles étaient.

PREMIÈREMENT, quant au Bas-Canada. L'Acte de Québec (1774) avait confirmé les habitants du Bas-Canada dans la possession, propriété et jouissance de leurs propriétés et de leurs biens. En fait, un conquérant peut, par une décision expresse de sa part, confisquer à son profit la totalité ou une partie des biens de toute la population conquise ou d'une partie de cette population. L'Acte avait banni toute crainte à cet égard. Il avait aussi confirmé les habitants dans leurs droits civils et prescrit que les contestations au sujet de ces droits civils, y compris les droits relatifs à leurs propriétés, devraient être tranchées par les tribunaux, conformément aux *lois et usages du Canada.* En principe, un conquérant peut, par une décision formelle, imposer à la population conquise ses propres lois et lui refuser tous droits, même le *bénéfice* des nouvelles lois édictées, sauf par tolérance; mais vers 1774, la confiscation de propriété et l'imposition de *l'intégralité* des lois du conquérant, comme elles se pratiquaient antérieurement, étaient tombées en désuétude chez les nations les plus civilisées. Cependant, nonobstant le dernier fait mentionné, une oppression, qui revenait à la mauvaise foi, avait été incontestablement exercée au Canada à la suite d'une fausse interprétation de la Proclamation royale de 1763, de sorte qu'il avait fallu rétablir l'honneur de la Grande-Bretagne en accordant, par une loi spéciale aux habitants du Canada, ces droits civils, y compris les *droits de propriété* qu'un conquérant ne *devait pas,* d'après le droit international, leur soustraire. Je suis d'avis que, juridiquement, les Canadiens ne les avaient jamais perdus, car tout ce qui avait été fait pour les en priver avait été fait illégalement.

Voilà pour ce qui est de l'Acte de Québec. C'était une des lois qui, tant à l'égard du Bas que du Haut-Canada, réserve faite des modifications apportées, étaient maintenues en vigueur et devenaient lois de l'Union, en vertu de l'article 46, en 1840. Le " droit public " d'Angleterre était aussi intégralement en vigueur. J'y inclurais le droit criminel, les lois comportant prérogative de la couronne, les tribunaux compétents et la procédure s'y rattachant, les règles de la preuve (la loi anglaise quant à la preuve fut réellement introduite en 1875; voir Con. Stat. L.C., chapitre

82, article 17) et, en général, toutes les lois, sauf celles qui ont trait aux contestations et aux relations entre sujets, par opposition à Souverain (ou Etat) et sujet. Sauf l'exception mentionnée, tous ces domaines juridiques relevaient à juste titre de la législation anglaise. Il y avait aussi, cela va de soi, les lois impériales, autres que l'Acte de Québec, qui avaient été adoptées et demeuraient en vigueur et, bien entendu, toutes les lois subsistantes du parlement du Bas-Canada.

Les lois en vigueur dans le Haut-Canada en 1840 se trouvaient sans doute, *mutatis mutandis,* dans le même cas que celles du Bas-Canada. Ce qui les distinguait c'est que, dans le Bas-Canada, les " lois relatives à la propriété " étaient régies par l'ancien droit canadien, tandis que les " lois relatives à la propriété " ou encore aux " droits civils ", dans le Haut-Canada, se fondaient sur le droit d'Angleterre. C'était précisément ce que ces provinces avaient revendiqué et obtenu. Pour le Canadien du Bas comme du Haut-Canada, le droit qu'il appréciait le plus était celui de voir régler ses *contestations* touchant ses droits civils sous le régime juridique hérité de ses ancêtres.

Si, en 1840, le parlement impérial avait tenu à régler d'une façon particulière les questions de propriété et de droits civils plutôt qu'en maintenant en vigueur dans leur ensemble, comme il l'a fait, les lois existantes du Bas et du Haut-Canada respectivement, il aurait fort bien pu le faire dans les termes suivants:

> "La législature peut faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:
> 1. La propriété.
> 2. Les droits civils."

Quand, en 1867, le parlement impérial tint à régler d'une façon spéciale ces questions, il statua dans les termes suivants:

> " Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:
> 13. La propriété et les droits civils."

Quel qu'ait été en 1774 le sens de " propriété ", il devait être le même en 1791 et en 1840. Quel qu'ait été en 1774 le sens de "droits civils", il devait être le même en

1791 et en 1840. Devait-il nécessairement être le même en 1867? En tant qu'il s'agit de l'expression " propriété et droits civils", l'histoire du Haut-Canada et du Bas-Canada avait été la même. Pour les deux, j'en suis persuadé, le sens était le même, car le Haut-Canada en héritait régulièrement et, en en faisant librement usage, sachant le sens qui lui avait été attaché, le Haut-Canada accepta et adopta ce sens.

On a exprimé le doute qu'en 1867 le droit commercial (au sens qu'il a dans le Québec et tel que ce droit y sert aux fins du Code civil) était visé par l'expression " droits civils". Il ne figure pas sous la rubrique des droits civils dans le Code civil du Bas-Canada, mais sous un titre qui lui est propre. Les codificateurs le mentionnent comme sujet ne relevant pas du droit civil. Ils s'expriment ainsi:

"Dans quelques cas les règles du droit commercial se trouvent soit dans la collection de nos statuts ou dans le texte de quelques ordonnances françaises; mais quant au grand nombre, il faut les chercher dans l'usage et la jurisprudence. Notre système, si toutefois on peut lui donner ce nom, a été emprunté, sans trop de discernement, partie à la France et partie à l'Angleterre; il s'est formé par une espèce de coutume ou assentiment tacite, sans aucun plan ou arrangement méthodique, et n'a pas encore acquis par les décisions des tribunaux une forme symétrique et bien définie". (Voir *Rapports des commissaires,* Vol. 3. p. 215.)

Pour ce qui est des questions commerciales, les lois de la plupart des pays sont identiques. Le "droit commercial" qui revêt un caractère international avait été reconnu comme partie du droit anglais, de sorte que le Québec avait pu, avec le temps, accepter sans difficulté une bonne partie des divisions du droit anglais qui tombaient sous la rubrique "questions commerciales".

J'incline à croire qu'il importe peu de savoir si les questions, d'ordre commercial en théorie tombaient sous la rubrique des " droits civils ", car toutes ou presque toutes les "questions commerciales", ainsi que cette expression devrait être entendue dans le Québec, qui peuvent avoir fait l'objet d'un doute quant à savoir si elles sont comprises dans l'expression "droits civils", sont maintenant de la compétence du Dominion en vertu de l'article 91 de l'Acte de l'A.B.N.

Etant données l'importance et la portée que le comité judiciaire attache à l'expression "droits civils", il me semble étrange et quelque peu révélateur que, dans les milliers

de pages où l'on rend compte les débats sur la Confédération qui ont eu lieu dans les trois provinces, Canada, Nouvelle-Ecosse et Nouveau-Brunswick, on ne trouve même pas douze lignes qui aient trait à cette attribution de si grande importance, aujourd'hui, du point de vue régional. L'hon. M. Cauchon a demandé si les dispositions relatives aux droits civils ne devraient pas aussi s'appliquer au mariage, matière comprise dans les pouvoirs conférés au gouvernement central. Aucune réponse n'a alors été donnée, mais deux ans plus tard, à Londres, le pouvoir relatif à la "célébration du mariage" était transféré du Dominion aux provinces et, dans les avant-projets de l'Acte de l'A.B.N. il figurait à la suite de mots "Propriété et droits civils". Ce pouvoir fut par la suite spécifié dans l'énumération. L'effet des mots "Propriété et droits civils" ne donna lieu à aucune discussion dans la Nouvelle-Ecosse ou le Nouveau-Brunswick.

Au cours des débats sur la Confédération l'article 94 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord donna lieu, cependant, à des divergences d'opinions. Cet article a aussi trait à la propriété et aux droits civils. Or, par cette discussion nous pouvons probablement nous faire une idée des droits dont Macdonald et les autres délégués de Québec voulaient parler quand ils employaient l'expression "Droits civils". Voici cet article:

> 94. Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte, le parlement du Canada pourra adopter des mesures à l'effet de pourvoir à *l'uniformité de toutes les lois ou d'une partie des lois relatives à la propriété et aux droits civils en Ontario, en Nouvelle-Ecosse, et au Nouveau-Brunswick,* et la procédure dans tous les tribunaux ou aucun des tribunaux de ces trois provinces; et *depuis et après la passation d'aucun Acte à cet effet, le pouvoir du Parlement du Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncés dans tel acte, sera illimité, nonobstant toute chose contraire dans le présent acte;* mais tout Acte du Parlement du Canada pourvoyant à cette uniformité n'aura effet en nulle province qu'après avoir été adopté et décrété par la législature de cette province".

L'article 94, que l'on trouve dans les Résolutions de Québec et de Londres, de même que dans les premiers textes de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord rédigés par la Conférence de Londres, était partie de ce qui est aujourd'hui l'article 91. Il portait sur l'un des pouvoirs énumérés dans la liste des attributions législatives du

Dominion. C'est dire qu'il avait fait partie d'un article concernant l'établissement de lois, soit l'adoption des lois écrites. Ainsi, voici ce qu'on lisait dans ce que l'on appelle une première ébauche préparée par la Conférence:

"36. Le Parlement aura la faculté de *faire des lois sur* les sujets suivants:

32 L'uniformisation des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans le Haut-Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick ainsi que l'uniformisation de la procédure de toutes les cours ou d'aucune des cours de ces provinces; mais nul statut à cet effet n'aura force ou autorité dans aucune de ces provinces que s'il a reçu la sanction de la législature locale, et, après cette sanction, le Parlement aura seul la faculté d'abroger, d'amender ou de modifier ces lois".

Or, tenant compte du fait que le texte que nous venons de citer ne s'applique pas à la province de Québec (étant donné que l'article 94 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne lui est pas d'application) et aussi que les trois provinces visées par ce texte (de même que par l'article 94) sont assujetties au droit coutumier anglais, il n'y aurait pas eu lieu d'uniformiser les lois *non écrites* relatives à la propriété et aux droits civils. Elles étaient déjà uniformes. En conséquence "les lois" en vue, qu'il s'agissait de rendre uniformes et dont il était question au "numéro" 32 précité (et à l'article 94 de l'Acte de l'Amérique britannique du nord), étaient, comme l'étaient les lois qui *devaient êtres faites* d'après l'article 36 du texte déjà cité, des *lois écrites,* bien que, indubitablement, au cours de l'uniformisation des textes rien ne pourrait empêcher la codification d'une partie du droit coutumier de façon à obtenir une loi écrite bien au point. Le Code criminel du Canada lui-même n'est pas complet. Une forte partie du droit coutumier relatif aux crimes reste encore à codifier.

Il était bien entendu et on avait bien dans l'idée que les "lois" en cause étaient *des lois écrites relativement aux droits civils qui devaient être établies par la suite,* comme le démontre l'extrait suivant des débats sur la Confédération au parlement canadien en 1865:

John A. Macdonald:

"en conséquence, bien qu'une union législative fut tenue pour presque irréalisable, il fut entendu, pour autant que nous" (*les délégués à Québec*) "pouvions influer sur l'avenir, que *le premier acte du gouverne-*

ment de la confédération devrait être d'assurer l'assimilation de la loi écrite de toutes ces provinces qui a pour principe et pour base le droit coutumier anglais".

Toutes les provinces intéressées, ce semble, étaient d'avis que le Dominion devait avoir le pouvoir, en général, de légiférer concernant la propriété et les droits civils, mais, dans le cas de chaque province, il devait obtenir l'approbation de cette dernière. A cette époque-là (1865-1866) les représentants des provinces intéressées approuvaient l'idée que "le premier acte" du présent Dominion devrait être l'assimiliation des lois concernant la propriété et les droits civils des provinces régies par le droit coutumier anglais, après quoi le paragraphe 13 de l'article 92 sous sa forme actuelle, tel qu'on l'entendait en 1865-1866, cesserait *pro tanto* d'être d'application.

Dans la lettre n° 1 de Joseph Howe, tirée des *Letters to the People of Nova Scotia,* en date du 20 avril 1871 et reproduite dans le 2e volume de l'ouvrage de Sir Joseph Chisholm intitulé *Speeches and Letters of Joseph Howe,* voici ce que dit ce dernier au sujet de l'article 94 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord:

"L'acte de l'Amérique britannique du Nord stipulait qu'on devait s'efforcer de rendre uniformes les lois des provinces anglaises et on laissait entendre naturellement que les procureurs généraux des provinces seraient tout désignés pour accomplir ce travail. On demanda à M. Wilkins" (procureur général de la Nouvelle-Ecosse) "s'il accepterait cette mission. On constata bientôt cependant, que cette assimilation exigeait l'approbation des assemblées législatives de toutes les provinces et que, avant de mettre avantageusement ce projet à exécution il faudrait accomplir une somme considérable de travail préliminaire. On choisit le colonel Gray à cette fin et le projet d'une commission mixte fut remis à une date indéterminée."

Il n'était pas question de la province de Québec. Elle venait de compléter son Code civil, lequel renfermait déjà les lois que pouvait désirer la province au sujet des droits de propriété et des droits civils, ou pouvait tout au moins, à cette fin, être modifié par cette province après la Confédération.

Quant aux provinces régies par le droit coutumier anglais, elles pouvaient codifier toutes leurs *lois relatives à la propriété.* Il ne serait pas difficile de reconnaître ce qui est une "loi" (c'est-à-dire une loi écrite) "relative à la propriété". Ce serait une mesure législative concernant

directement la propriété. Quant aux *lois relatives aux droits civils* les provinces régies par le droit coutumier anglais pourraient bien avoir d'une *loi relative aux droits civils une conception différente* de celle de la province de Québec, mais cela n'aurait aucune importance. Ce fut précisément à cause de telles divergences d'opinions juridiques que l'article 94 fut mis en vigueur seulement dans les provinces assujéties au droit coutumier anglais. Les lois concernant la procédure devant les tribunaux devaient aussi être codifiées, si toutefois l'on pouvait s'entendre. Il s'agit ici entièrement de lois écrites. Ainsi donc l'article 94 avait trait principalement à l'unification des lois écrites relatives à la propriété, aux droits civils et à la procédure dans les trois provinces.

L'article 97 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est ainsi conçu:

"Jusqu'à ce que les lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, et à la procédure dans les cours de ces provinces, soient rendues uniformes, les juges des cours de ces provinces qui seront nommés par le gouverneur-général devront être choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces provinces".

Dans les Résolutions de Québec (34) et de Londres (34), de même que dans tous les avant-projets de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, jusqu'au texte définitif que l'on trouve dans les *Constitutional Documents* de Pope les dispositions préliminaires qui aboutissent à l'article 94 sont libellées *"Jusqu'à la consolidation des lois d'Ontario"* etc., au lieu de "jusqu'à ce que *les lois d'Ontario relatives à la propriété et aux droits civils*" etc.

Revenant à l'absence de discussion concernant la résolution qui a donné lieu au paragraphe 13 de l'article 92: "La propriété et les droits civils dans la province", cela aussi se serait rattaché, dans l'esprit d'un délégué ou d'un des membres de l'assemblée législative en 1864 ou en 1866, *au pouvoir de faire des lois écrites.* Tel était le but visé par les articles 92 et 94: autoriser les provinces à établir des lois. Il n'y avait rien à discuter. Elles étaient d'accord. Les membres de l'assemblée législative ne pouvaient prévoir ni ne pouvaient penser que le simple projet de répartition des pouvoirs législatifs qu'ils avaient conçu et écrit serait devenu en 1839, uniquement par décret judi-

ciaire, ce qu'il est aujourd'hui. Ils avaient arrêté, à leur avis, que le Parlement s'occuperait des lois relatives à des "matières d'ordre général" et les provinces, pour leur part, à des lois relatives aux "matières" locales ou provinciales.

En 1871, peu de temps avant son entrée dans la Confédération, la Colombie-Britannique adopta, par le chap. 70 de 34 Victoria (appliquant à la colonie unie une disposition que le gouverneur avait, par une proclamation du 19 novembre 1858, mise en vigueur dans la partie continentale de la colonie) le texte suivant:

Les lois civiles et criminelles de l'Angleterre, telles qu'elles existaient le 19 novembre 1858 et en tant qu'aucune raison d'intérêt régional ne les rendent inapplicables, sont et seront en vigueur dans toutes les parties de la colonie de la Colombie-Britannique.

En 1874, par le chap. 12 des Statuts 38 Victoria, l'assemblée législative du Manitoba décréta que:

"La Cour du Banc de la Reine doit décider et déterminer toutes les contestations relatives *à la propriété et aux droits civils* conformément aux lois existantes, ou qui, en vigueur en Angleterre, existaient le 15 juillet 1870, en ce que ces lois peuvent s'appliquer à la propriété et aux droits civils dans cette province".

On trouve dans la loi un exposé de la situation actuelle dans le Manitoba.

En 1886 (voir S.R.C. (1886) article 11 du chap. 50) le Dominion statua, au sujet de la Terre de Rupert et des Territoires du Nord-Ouest, que:

"Les lois d'Angleterre concernant les *affaires* criminelles et *civiles,* telles qu'elles existaient le 15e jour de juillet de l'an de grâce mil huit cent soixante-dix seront en vigueur dans les Territoires, en tant qu'elles peuvent s'appliquer aux Territoires".

Mais sous réserve des modifications que les autorités compétentes y avaient apportées depuis. Jusque là la loi en vigueur remontait à l'année de la charte de la Compagnie de la Baie d'Hudson, 1870.

En 1888 " afin de faire disparaître les doutes ", la loi fédérale, chapitre 33 de 59 Victoria, stipula que:

" Les lois d'Angleterre concernant les matières tombant sous la juridiction du parlement du Canada, telles qu'elles existaient au 15e jour de juillet 1870, étaient à compter dudit jour, et sont en vigueur dans la province du Manitoba, en tant qu'elles peuvent s'appliquer à ladite province, et en tant qu'elles n'ont pas été ou ne seront pas par la

suite abrogées, changées, variées, modifiées, ou affectées par aucun Acte du parlement du Royaume-Uni applicables à ladite province, ou du parlement du Canada."

Le Manitoba avait été taillé à même ces territoires en 1870. Il est évident que la loi du Dominion ne s'y appliquait pas. Dans la cause *Sinclair* v. *Mulligan,* 5 Man. L.R. 17; 3 Man. L.R. 481, le juge en chef Taylor dit que jusqu'au moment où le Manitoba fut érigé en province en 1870, la loi en vigueur, dans le territoire qui devait devenir, à partir de cette date, la province du Manitoba, était la loi d'Angleterre de 1670, " et de fait ", ajouta-t-il

" excepté pour les matières qui ont fait l'objet de mesures de la part du parlement du Dominion et celles qui tombent sous la juridiction provinciale et au sujet desquelles la province a pris des mesures, c'est encore la loi provinciale qui prévaut à l'heure actuelle ".

Dans *aucun domaine législatif,* l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'accorde aux législatures provinciales une juridiction générale. C'est l'article 129 qui prévoit ce point et, dans la cause *Dobie* v. *Temporalities Board* (1882) 7 A.C. 136, le comité judiciaire décida, en conformité de l'article 129, que les pouvoirs accordés par cet article " ont précisément la même étendue que les pouvoirs de législation directe conférés à ces organismes (les parlements provinciaux) en vertu des autres clauses de l'Acte de 1867 ". Le comité entendait par " ces autres clauses " toutes celles de la Partie VI, c'est-à-dire celle qui se rapportent à la répartition des *pouvoirs législatifs.* Il est donc de la plus haute importance de bien déterminer l'étendue des *pouvoirs législatifs* que l'article 92 attribue aux provinces, car aux termes mêmes de l'article 91 les *pouvoirs législatifs* non attribués reviennent au parlement fédéral et l'article 92 se trouve ainsi la mesure de ces pouvoirs non attribués.

Il est donc erroné de dire que l'Acte confère aux provinces le droit général de légiférer au sujet de la propriété et des droits civils, par exemple, comme catégorie ou domaine de *législation.* L'article 92 limite ainsi qu'il suit les *pouvoirs législatifs* réservés exclusivement à la province:

" 92. Dans *chaque* province la législature pourra *exclusivement* faire des lois relatives aux *matières tombant dans les catégories de ... la propriété et les droits civils dans les provinces.*"

C'est là la *sorte* de loi *relative* à un sujet compris dans l'expression " la propriété et les droits civils " et que peut adopter *une province,* si on s'en tient uniquement au *texte* de l'Acte, sans tenir compte des décisions judiciaires. Il reste encore des droits non attribués. *Chaque* province doit se borner à faire des lois concernant la propriété et les droits civils dans la province *elle-même.* C'est une limite territoriale. Il y a là une lacune provenant du fait que *chaque* province fait partie d'une confédération. Le pouvoir législatif relatif à la propriété et aux droits civils dans leur aspect provincial — " du point de vue provincial " — a été prévu, mais, surtout lorsqu'on accorde à l'expression, " la propriété et les droits civils " un sens large — une grande portée — il peut exister, et nous savons qu'il en existe, des droits de propriété et des droits civils d'aspect fédéral *relativement auxquels* il peut y avoir lieu de légiférer, ce qu'aucune province ne peut faire, n'en serait-elle empêchée que par la limitation territoriale. Toutes les catégories de sujets énumérées à l'article 92 comportent une limitation, au point de vue territorial dans la plupart des cas. Il y a parfois restriction à un autre égard.

Dans la catégorie n° 11 visant la constitution en corporation de compagnies *pour des objets provinciaux,* la limitation est indiquée par les mots en italique. Ici, aussi, il y a lacune, parce qu'il peut y avoir des compagnies à fins d'ordre fédéral. L'article 91 ne renferme spécifiquement aucun pouvoir autorisant la constitution en corporation d'une société par une loi du Parlement. Mais cela ne suscite aucune difficulté puisque l'article 91, autorisant le parlement du Canada à faire des lois pour la paix, l'ordre, et la bonne administration du *Canada* relativement "*à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces* " lui reconnaît nécessairement le droit de constituer en corporation des compagnies *autres* que celles ayant des objets provinciaux. Ce droit a été confirmé pour la première fois par une décision du comité judiciaire dans la cause *Parsons* (N° 5), décision qui fut par la suite

approuvée et suivie à maintes reprises. La juridiction lui vient uniquement de la clause de l'article 91 relative aux pouvoirs non attribués.

Il y a également lacune dans le cas de la catégorie 3 de l'article 92: les emprunts de deniers sur le *seul* crédit de la province. Pourrait-on douter que, dans le cas d'un emprunt provincial garanti par le Dominion, toute mesure législative qui s'impose doive provenir du parlement fédéral en vertu de la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91?

Bon nombre des catégories de sujets énumérées à l'article 91 se rapportent à la propriété et aux droits civils et cela seul suffit à démontrer que le paragraphe 13, article 92, ne vise rien de plus que ce qu'il renferme spécifiquement, c'est-à-dire que chaque province peut *exclusivement* faire des lois de portée purement provinciale relativement à la propriété et aux droits civils. A mon avis, lorsque la province a pleinement exercé ce droit, il reste encore un champ inexploité et le pouvoir de faire des lois concernant la propriété et les droits civils—excepté le pouvoir de légiférer d'un point de vue provincial relativement à la propriété dans *chaque* province—(par exemple, les lois qui peuvent être adoptées d'un point de vue fédéral pour toutes les provinces ou pour plus d'une d'entre elles) revient au parlement fédéral. J'admets volontiers que si une telle interprétation est logique elle expose le Dominion à la tentation d'abuser de ses pouvoirs; mais j'ai quelques autres remarques à faire sur ce sujet. En premier lieu, les occasions d'abus ne sont peut-être pas aussi grandes qu'elles pourraient le sembler à première vue. Il est loisible de recourir aux tribunaux; ceux-ci ont toujours été enclins et ont réussi sans peine à empêcher tout empiètement, tout accaparement injustifié de pouvoir et toute procédure détournée, sans intention ou à dessein, de la part du Dominion ou des provinces. Au sujet du paragraphe 13 de l'article 92 en particulier—"la propriété et les droits civils dans la province"—le danger d'abus n'est pas plus grand qu'à propos de toutes les autres catégories de sujets énumérées à cet article. Voyons, par exemple, l'historique du paragraphe 16 de l'article 92 qui lui est apparenté—"généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou

privée dans la province".—Il aurait toujours été possible d'abuser de cette clause, mais on ne l'a jamais fait, pour la bonne raison qu'on a reconnu que, sans qu'il soit porté atteinte au dernier paragraphe de l'article 91, toutes les matières qui sont essentiellement d'une nature locale ou privée sont du domaine exclusif de la province. Il n'y a pas lieu de craindre qu'il en résulterait des abus si l'on reconnaissait franchement que, ainsi qu'il a été démontré ailleurs dans ce rapport, la Confédération et l'A.B.N. se fondent sur le principe que les sujets d'intérêt national sont du domaine exclusif du Dominion et celles d'intérêt régional exclusivement du domaine provincial. Il appartiendra toujours aux tribunaux de distinguer le bon grain de l'ivraie, de séparer les brebis d'avec les boucs. Pour revenir aux questions qui se rapportent directement à la propriété et aux droits civils, le fait de reconnaître que les lois relatives à ces matières peuvent relever du fédéral aussi bien que du provincial, ne lie pas les tribunaux, mais au contraire leur donne plus libre jeu. Le Dominion, aux fins des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, ne cherche pas à obtenir, et il n'en a pas besoin, *le pouvoir législatif de faire des lois concernant directement la propriété ou des lois concernant directement les droits civils dans une province.* Le pouvoir d'adopter de telles lois revient, et doit absolument revenir, aux provinces. Le Dominion prétend qu'on a rendu sans effet son pouvoir législatif en lui refusant le droit de légiférer en vertu de la clause des pouvoirs non attribués ou de la clause concernant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement" de l'article 91, de façon à "porter atteinte" à l'article 92 (13), "la propriété et les droits civils dans la province", ou à "empiéter" sur les droits qu'il confère. Le Dominion soutient que s'il doit légiférer du tout en vertu des pouvoirs généraux qu'il possède, il lui faut, par toute loi adoptée pour le Dominion, "porter atteinte" à l'article 92 (13) ou *empiéter* sur cet article dans chaque province et que le texte de l'A.B.N. lui interdit seulement de légiférer en ce qui se *rapporte directement* à la propriété et aux droits civils dans une province. Prenons par exemple la loi Lemieux (N° 47, Annexe 3). Du point de vue fédéral, cette loi était adoptée aussi sincèrement dans l'intérêt de l'ordre et du bien-être publics que

le fut la loi de tempérance du Canada (causes n[os] 6 et 13). Elle fut pourtant annulée par le comité judiciaire parce qu'elle avait nécessairement une répercussion sur le droit de contrat des particuliers. Ce n'était pas une loi *relative* aux droits civils, ni une loi *relative* aux contrats, mais elle avait une *répercussion* sur les contrats et par là une *répercussion* sur les droits civils, et l'on décida qu'il n'en fallait pas plus pour en motiver l'annulation. Je pourrais citer bien d'autres cas semblables, mais je passe. Comparez le sort de la loi Lemieux aux intentions et aux buts des auteurs de l'A.B.N. tels qu'ils sont exposés par le secrétaire des Colonies, lord Carnarvon, alors qu'à la Chambre des Lords en 1867, il appuyait en ces termes l'Acte de l'Amérique britannique du Nord:

> "Il s'agit en réalité et de doter le gouvernement central de fonctions élevées et d'une autorité quasi souveraine, pour qu'il puisse appliquer les principes généraux et apporter dans les mesures législatives l'uniformité qu'exige le bien commun de toutes les provinces et de conserver aux provinces toutes les libertés municipales et toute l'autonomie compatibles avec les circonstances, de les contraindre même à exercer, pour le plus grand avantage de la collectivité, les pouvoirs qui leur reviennent".

Il ajoutait:

> "Il ressort de l'article 91 que la répartition ne tend pas "à restreindre la généralité" des pouvoirs attribués au parlement central au début de la disposition, et que ces pouvoirs visent toutes les lois établies pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays".

Je réclame l'interprétation juste et l'application du texte même de l'Acte, sans cette appréhension que le Dominion pourrait abuser des pouvoirs législatifs, attribués au parlement fédéral, comme le reconnaîtrait cette interprétation juste de l'Acte.

Je tiens à expliquer bien clairement ce que j'entends par abus de pouvoir. Je ne veux pas dire *l'usurpation ou l'accaparement* irrégulier d'un pouvoir, ou le recours à des moyens détournés tels que ceux employés par le Dominion et qui, d'après la décision rendue dans la cause n° 45, Annexe n° 3 (*cause des Assureurs réciproques*), échouèrent, ou par une province qui, a-t-on constaté, avait manqué son but (cause 71, Taxe sur les banques d'Alberta). Il y a plusieurs autres causes semblables.

Ce que j'ai à l'idée est l'argument, invoqué à l'appui de certaines décisions, savoir que ce qui semble clairement attribuer au Dominion ou à une province un pouvoir législatif particulier ne saurait être considéré comme conférant ce pouvoir parce qu'alors le Dominion ou la province, selon le cas, en exerçant sans discernement le pouvoir dans la plus grande mesure possible, en d'autres termes, en abusant de ce pouvoir, peut mettre la province ou le Dominion, selon le cas, dans une situation désavantageuse.

Au sujet des questions soumises aux tribunaux (cause nº 32, Annexe nº 3) le comte Loreburn, L.C., a dit que " tout ce qui fait partie du gouvernement autonome du Canada appartient soit au Dominion soit aux provinces, dans les limites de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Certes, il ne suffirait pas d'affirmer que l'exercice d'un pouvoir pourrait être oppressif, parce que ce résultat pourrait être la conséquence de l'abus d'un grand nombre de pouvoirs indispensables au gouvernement autonome et évidemment conférés par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il pourrait, certes, résulter de l'abus de presque tout pouvoir."

Dans l'affaire de l'impôt sur les banques de l'Alberta (cause nº 71, Annexe nº 3) le comité judiciaire a expliqué ainsi la cause de la *Banque de Toronto* v. *Lambe* (cause nº 9):

" On peut apprécier leur véritable signification en rappelant l'argument auquel ils répondaient et qui était le suivant: 'Une banque est une institution qui relève de l'article 91 (15). On pourrait taxer une banque d'une façon suffisante pour la détruire. Donc la province ne peut aucunement taxer une banque.' Le comité judiciaire a répondu tout simplement, en résumé, ceci: 'Vous demandez à la Chambre de supposer dans l'article 91 une restriction portant que si un pouvoir expressément assigné aux provinces est susceptible, par une application particulière et inusitée, d'empiéter sur un pouvoir assigné au parlement du Canada, on ne peut permettre dans aucune circonstance l'exercice semblable, quelque modéré qu'il soit, du pouvoir provincial. La réponse à cela est que la législature, en adoptant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, n'a pas présumé qu'on pouvait s'attendre à un abus probable des pouvoirs provinciaux ni qu'il fallait en conséquence y parer. Nous ne saurions donc admettre l'existence d'une telle restriction'. La Chambre n'a jamais déclaré que, si jamais on tentait de faire un tel usage du pouvoir provincial, et cela au point d'empiéter sur le pouvoir fédéral, la conduite de la province serait constitutionnelle."

Après avoir cité la cause de la *Banque de Toronto* v. *Lambe* (cause nº 9), la Chambre conclut en faisant observer que:

"Cette proposition ne va pas plus loin que ce qui a été déclaré en termes précis par le juge Davis dans la cause *Abbott* v. *la cité de Saint-Jean* ([1908] 40 Can. S.C.R. 597, page 606), quand il a dit:

'Maintes et maintes fois le comité judiciaire a refusé d'accepter cet argument d'anticipation ou de prendre sur lui de nier l'existence d'un pouvoir législatif provincial en se fondant sur la seule possibilité de voir l'exercice exagéré de ce pouvoir empiéter sur un pouvoir appartenant au Dominion.'"

Dans la cause de *la Banque de Toronto* v. *Lambe* (cause nº 9) on a prétendu qu'il ne faut pas maintenir qu'une province pourrait taxer une banque parce que le pouvoir illimité de taxation comporte le pouvoir de destruction au moyen de taxation. Le comité judiciaire a répondu ainsi à cet argument:

"Leurs Seigneuries ne conçoivent guère qu'en conférant, à des régions aussi vastes que Québec, des pouvoirs d'autonomie locale très étendus, le parlement impérial entendait les restreindre sur la simple hypothèse de leur exercice abusif. Ceux qui méritent assez de confiance pour exercer l'important mandat de législateur en ce qui touche la propriété et les droits civils, sont tout à fait désignés pour prélever des impôts... Cependant, quels que soient les pouvoirs qui tombent légitimement dans les catégories de sujets nos 2 et 9, Leurs Seigneuries estiment que ces pouvoirs sont bien ceux que le parlement impérial entendait conférer, et qu'en les restreignant parce que, comme tous les pouvoirs, il est possible qu'on en abuse, on commettrait une erreur et l'interprétation de la loi fédérale susciterait des difficultés insurmontables."

Un tel raisonnement, dit la Chambre,

"interdirait à l'assemblée législative provinciale, en vertu de l'article 92, tout pouvoir susceptible, s'il est exercé de façon abusive, d'entraver les objets que le Dominion se propose en exerçant des pouvoirs que lui confère l'article 91... Et le point qu'elle "(la Chambre)" est appelée à trancher consiste à savoir si toute autre autorité possède le pouvoir d'adopter une certaine loi. Si elle juge que l'interprétation voulue de la loi autorise à conclure que l'article 92 confère un pouvoir de législation elle a tout à fait tort *de nier son existence devant la possibilité d'abus de ce pouvoir ou parce que ce dernier limiterait ou risquerait de restreindre le domaine qui autrement appartiendrait au parlement fédéral.*"

Ces dernières observations qui, naturellement, s'appliquent inversement tout aussi bien, sont confirmées par la Chambre dans la cause nº 61.

Je sais, bien entendu, que la juste interprétation du paragraphe 13 de l'article 92 de la loi, que je suggère, est en

conflit avec un bon nombre de décisions, surtout celle de lord Watson dans la cause de la prohibition (nº 13 de l'Annexe 3), mais, comme je l'ai fait observer à plusieurs reprises, pour m'excuser de ce qui peut paraître présomption de ma part, la résolution par laquelle débute le présent rapport sollicite mon propre avis indépendamment des décisions rendues. J'ai cependant inclus, dans l'Annexe 3, des extraits et des éclaircissements puisés à plus de soixante-dix décisions du comité judiciaire du Conseil privé et que j'invite constamment à consulter.

Je crois que dans la cause de la prohibition (nº 13) lord Watson a *légiféré* pour le Canada et qu'une interprétation, juste et conforme quant à ses termes, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord dissipe les craintes formulées par lui dans cette cause que l'autonomie des provinces ne vienne à disparaître, si la clause des pouvoirs non attribués de cet Acte a, comme je le soutiens en m'appuyant sur l'interprétation de la loi, son plein effet, et je ne vois pas, logiquement, comment on peut restreindre l'autonomie du Dominion de peur que le Dominion n'abolisse celle des provinces, s'il conserve la sienne. Un tel raisonnement justifierait le meurtre de quelqu'un, de peur que si on ne l'assassine pas il ne devienne un meurtrier.

Si l'on conférait au parlement du Canada pour des fins fédérales une autorité législative sur les autres domaines relatifs à la " propriété " et aux " droits civils ", qui restent après que l'autorité législative sur les mêmes domaines " *dans la province* " a été assignée aux provinces, alors, à moins que le parlement du Canada ne fasse de lois, *non pas* pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, *relativement* à la propriété ou aux droits civils (c'est-à-dire des lois non au point de vue du Dominion, mais *relativement* à la propriété ou aux droits civils dans la province, telles que la province pourrait adopter elle-même), on n'empiéterait sur aucun *domaine législatif* des provinces, et, je le répète, ni l'article 91 ni l'article 92 n'attribuent aucun *domaine de législation.* Une loi valide du Dominion pourrait indirectement porter atteinte aux droits civils et de propriété dans la province, comme cela se présente maintenant advenant législation sous le régime d'un pouvoir énuméré de l'article 91. Mais cette atteinte indirecte, sous

le régime des pouvoirs non attribués ou généraux du Dominion, ne pourrait pas plus "compromettre l'autonomie des provinces" que celle-ci n'a été abolie par le même procédé en vertu des pouvoirs énumérés du Dominion. Finalement, advenant un empiètement de la part du Dominion, on voit par les décisions que j'ai déjà citées que nous devons faire confiance au Dominion à cet égard, et que les tribunaux l'empêcheront d'abuser de ses pouvoirs statutaires.

La première partie de l'article 91 exclut *elle-même* de la compétence du Dominion toutes les matières visées dans les dispositions de l'article 92, de sorte que si les sujets que lord Watson avait à l'idée dans la cause de la prohibition comme étant " réellement de nature locale ou provinciale " devaient être interprétés absolument ainsi, alors le Dominion ne pouvait, en aucun cas, légiférer validement à cet égard en vertu de l'autorité apparente de l'article 91, ni d'aucune façon, à moins que la matière en question " n'atteignît l'intérêt du Dominion en général" en ce sens qu'elle n'était *pas* purement d'un intérêt local ou provincial mais d'intérêt fédéral, dans lequel cas le sujet ne relèverait nullement de l'article 92, mais la *législation* relative à la *matière* serait, aux termes même de l'article 91, une loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à une matière *ne tombant pas* dans les catégories de sujets assignées exclusivement par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord aux législatures des provinces, c'est-à-dire *ne* tombant *pas* dans la catégorie n° 13 de l'article 92: " La propriété et les droits civils *dans la province*", convenablement interprétée.

Je passe maintenant à l'examen des décisions du comité judiciaire du Conseil privé dans les causes concernant " la propriété et les droits civils ". Des soixante-onze décisions citées dans l'Annexe 3, il y aurait lieu d'en examiner vingt-neuf, mais je n'en étudierai pas un aussi grand nombre. Je traiterai, cependant, des plus importantes. Les vingt-neuf sont les n°s 5, 6, 7, 11, 13, 16, 18, 23, 26, 27, 28, 34, 36, 39, 42, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 66 et 70.

La cause n° 5 est celle de *Parsons,* dans laquelle l'avocat a maintenu que le paragraphe relatif à " la propriété et aux droits civils dans la province " de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (à laquelle je ferai

allusion dans la suite comme paragraphe 13 de l'article 92), confère le pouvoir exclusif de créer dans la province des droits de propriété et les autres droits émanant de l'application de la loi que la législature de la province pourrait exercer sans empiéter sur l'attribution du parlement fédéral quant aux contrats et aux droits qui en découlent. On a eu raison, je crois, de rejeter cette affirmation. A mon avis, l'article 92 (13) s'étend à des droits résultant de contrats, mais il ne s'applique pas à *tous* les droits qui résultent d'un contrat. Les dispositions énumérées à l'article 91 qui abonde en matières contractuelles, établissent suffisamment mon point de vue, et, si je ne fais pas erreur en soutenant à un autre endroit que ces énumérations ne sont que des exemples de la nature de l'autorité législative renfermée dans le paragraphe de l'article 91 qui a trait aux pouvoirs non attribués, ou à la paix, l'ordre et la bonne administration, ce paragraphe s'applique, tout comme l'article 91 (2) aux contrats et aux droits qui en découlent. Rien de ce qu'on a allégué dans la cause *Parsons* ne contredit ce que je viens d'affirmer. La Chambre n'était pas obligée de donner la signification de l'article 92 (13) et elle ne l'a pas fait. Elle a même déclaré qu'elle ne devait pas le faire. De plus, elle a ajouté que si elle avait fait erreur en déclarant que la mesure législative provinciale qu'elle appuyait relevait de l'article 92 (13) cette législation, à tout événement, relevait de l'article 92 (16) en tant que matière d'une nature exclusivement locale. J'affirme que l'on a bien jugé cette affaire si l'on s'en tient au résultat général, mais que l'on aurait dû la rattacher expressément à l'article 92 (16) et que la " matière " de la mesure législative en cause était plutôt une *obligation* découlant d'une loi d'application locale qu'un *droit,* civil ou autre. Le Dominion et les provinces n'étaient pas représentés lors des plaidoieries.

La cause nº 6 est celle de *Russell* v. *la Reine*. La Chambre, en rendant sa décision, se guida sur " la doctrine de l'aspect " qui, dans la cause suivante, est exprimée ainsi qu'il suit:

" Les sujets qui, sous un certain aspect et pour une certaine fin, relèvent de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, peuvent, sous un autre aspect et pour une autre fin, relever de l'article 91."

Par " sujets " on entend *des matières qui font l'objet de législation,* et non " des catégories de sujets ". Ces dernières sont rangées à l'endroit approprié par la loi, que ce soit dans l'article 91 ou 92. Notez le principe invoqué dans la cause de *Russell* v. *la Reine.* La Chambre se demande quelle est, en substance, l'objet de la loi que l'Assemblée législative prétend avoir adoptée. Quelle est le genre ou la nature de cette prétendue loi?

" Leurs Seigneuries ne sauraient concevoir que la Loi de tempérance en question entre, à proprement parler, dans la catégorie de sujets intitulée: ' La propriété et les droits civils.' *Dans son aspect juridique,* cette mesure ressemble manifestement aux lois qui apportent des restrictions à la vente ou à la possession de poisons ou d'explosifs dangereux. Ces articles, de même que les boissons enivrantes, peuvent, il est vrai, être considérés comme *propriété,* mais une loi qui impose des restrictions à leur vente, à leur possession ou à leur transport, pour la raison que leur trafic ou usage libres met en danger la sécurité publique, et qui fait de toute contravention à ces restrictions un délit criminel, punissable d'une amende ou d'emprisonnement, ne saurait être appelée une loi *concernant la propriété,* suivant le sens attribué à ces mots dans l'article 92. Par une mesure de ce genre, ce n'est *pas une question relative à la propriété et à ses droits* que le Parlement se propose de régler, *mais une question qui a trait à l'ordre et à la sécurité publics.* C'est là l'objet *principal* dont il s'agit, et même *s'il arrivait* que le libre usage de choses dont les hommes ont la propriété *en soit indirectement entravé,* cela *ne saurait modifier la nature de la loi.* Pour les mêmes motifs, la loi à l'étude ne peut être considérée comme une mesure *relative* aux droits civils. Peu importe l'étendue du sens que l'on attribue à ces mots, il est inconcevable que l'on ait entendu par là, empêcher le parlement canadien de déclarer et de décréter injustes et délictueux certains usages de la propriété ainsi que certains actes relatifs à la propriété. Bien qu'elles intéressent, dans une certaine mesure, la propriété et le droit qu'a tout homme de disposer librement de ce qui lui appartient, les lois qui décrètent que celui qui incendie de propos délibéré sa maison, ou celui qui outre son cheval, sont coupables d'un délit criminel, le premier, parce qu'il menace ainsi la sécurité publique, et le second parce qu'il est cruel à l'égard de sa bête, ne sauraient, à proprement parler, être considérées comme des mesures *relatives à* la propriété ou aux droits civils, pas plus qu'une loi qui défendrait ou limiterait la vente ou l'exposition du bétail atteint d'une maladie contagieuse. Les lois de cette nature, destinées à favoriser l'ordre, la sécurité et les mœurs publics, et rendant passibles de poursuite au criminel et de peines ceux qui y contreviennent, sont du domaine des méfaits publics plutôt que de celui des droits civils. Elles relèvent de leur nature, des pouvoirs généraux qu'a le Parlement de légiférer en vue de l'ordre et de la bonne administration du Canada, et se *rattachent directement* au droit criminel, qui est un des sujets attribués exclusivement au parlement canadien."

La Chambre qui résuma l'intention et la portée de la cause *Russell* v. *la Reine,* est en somme la même que celle

qui rendit la décision dans *Hodge* v. *la Reine* (nº 7). Elle se lit ainsi qu'il suit:

" Dans cette cause, il s'agissait uniquement de décider si le parlement du Dominion était autorisé, *en vertu de ses pouvoirs généraux, de faire des lois en vue de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du pays,* à adopter la Loi de tempérance du Canada, 1878, *mesure qui devait être appliquée dans plusieurs provinces du Dominion,* ou du moins dans les parties de ces provinces qui consentiraient à son application. L'autorité que conférait à ce sujet, au parlement du Dominion, l'article 91, ne pouvait être mise en doute à moins que le sujet de la loi ne relevât d'une ou de plusieurs catégories de sujets qui, en vertu de l'article 92, ressortissaient exclusivement aux législatures des provinces."

Puis la Chambre cite, en l'approuvant, le passage qui suit de la cause *Russell* v. *la Reine*:

" *La nature et le caractère véritables de la législation* qui fait l'objet de la présente discussion doivent toujours être établis, afin de déterminer la *catégorie de sujets* à laquelle elle appartient réellement. Dans le cas actuel, Leurs Seigneuries estiment, pour les motifs précédemment indiqués, que *l'objet de la loi présentement à l'étude* n'entre pas, à vrai dire, dans la *catégorie de sujets* 'La propriété et les droits civils', au sens du paragraphe 13."

J'appelle l'attention sur le fait que dans les causes nos 6 et 7 on a recours, tant par précepte que par exemple, aux dispositions énumérées à l'article 91 afin d'établir, au moyen d'une interprétation juridique des articles 91 et 92, si une loi déterminée relève de l'article 92 (13) ou de la clause de l'article 91 concernant les pouvoirs non attribués, disposition relative à " la paix, l'ordre et le bon gouvernement ". Il s'agit de décider si cette loi " relève " de cette dernière disposition, en tant que loi adoptée " relativement " à cette dernière, et ayant décidé d'après " la doctrine de l'aspect " qu'elle *relevait* de cette dernière, parce qu'elle avait été adoptée relativement à ladite disposition, (ce qui aurait été impossible si les mots, " pourra exclusivement faire des lois *relatives à* . . . la propriété et aux droits civils dans la province ", soustrayaient cette matière à l'application de l'article 91), l'interprétation se trouve complète et ainsi on ne peut aucunement outrepasser ou renverser les dispositions de l'article 92 ou empiéter sur ledit article, pour la bonne raison que le paragraphe 13 de l'article 92 est étranger à la question. A mon avis, ces causes démontrent, si je comprends bien le sens de l'article 91, que les dispositions énumérées dans ledit article y

sont mentionnées " pour plus de garantie " comme des exemples spécifiques de la portée de la première partie de l'article 91 et comme des restrictions sur la portée du paragraphe 16 de l'article 92 qui est la disposition de portée générale de l'article 92. Voir le dernier paragraphe de l'article 91 et mes commentaires à ce sujet dans une autre partie du rapport. Si je ne fais pas erreur, il n'est pas nécessaire de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord pour remédier au grief du Dominion en ce qui concerne l'extension indue de la portée de l'article 92 (13) ; il suffira d'obtenir une interprétation exacte des articles 91 et 92 de la part du comité judiciaire du Conseil privé.

Il n'y a pas lieu de définir l'expression " lois relatives à la propriété dans la province ". On n'a jamais donné de définition de l'expression " lois relatives aux droits civils dans la province." Je ne limiterais d'aucune manière l'autorité d'une province quand il s'agit exclusivement de définir quels sont les droits civils dans la province. En somme, c'est la raison d'être de l'article 92 (13).

Le Dominion ne se plaint pas tant d'une interprétation erronée quant à ce qu'on entend par un *droit civil dans une province* que de l'interprétation erronée que l'on fait de ce qu'est une *loi relative à* un droit civil, quelle qu'en soit la signification, dans une province. La doctrine de " l'aspect " a servi plus que tout autre principe d'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, mais en certaines occasions on l'a ignorée. Si on lui laisse toujours sa véritable portée, comme on le voulait au moment de la Confédération, les pouvoirs législatifs respectifs du Dominion et des provinces seront maintenus et conservés. Si on ne l'applique pas on agit à l'encontre de l'esprit de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Si, en essence et en substance, une loi *relative à* une question relevant de l'article 91 a été adoptée, elle sera, comme elle le devrait, attribuée à l'article 91. De même, si, en essence et en substance, on adopte une loi *relative à* une question qui relève de l'article 92 elle sera, comme elle le devrait, attribuée à l'article 92.

Lord Watson n'a peut-être pas toujours accordé l'attention voulue à la doctrine de l'aspect, mais il l'a fait dans la cause de l'*Union Colliery* v. *Bryden* (cause nº 18). Le

litige portait sur l'article 4 d'une loi de la Colombie-Britannique intitulée *Coal Mines Regulation Act,* 1890, qui défend aux Chinois adultes de travailler dans les exploitations souterraines. Il s'agissait de déterminer si cette mesure était du ressort de l'assemblée législative de cette province. On demandait spécifiquement de décider si cette mesure législative s'appliquait à l'extraction de la houille ou aux Chinois. On a jugé que cette mesure législative, dans son essence et sa substance, s'appliquait aux Chinois, et qu'en conséquence elle n'était pas de la compétence de la province.

Par lord Watson:

"Les dispositions dont la validité a ainsi été confirmée par les cours inférieures peuvent être envisagées sous un double aspect, selon que, d'une part, elles semblent participer des matières attribuées au parlement provincial par l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, ou selon que, d'autre part, elles appartiennent explicitement à la catégorie de matières attribuées exclusivement à la législature du Dominion par le paragraphe 25 de l'article 91. Elles peuvent être considérées comme constituant simplement un règlement applicable à l'exploitation des houillères souterraines; et, s'il y avait là une définition limitative du fond des dispositions, il serait difficile de contester qu'elles sont de la compétence de la législature provinciale, soit en vertu du paragraphe 10 de l'article 92, soit en vertu du paragraphe 13 de l'article 92. Mais le point essentiel des ordonnances réside en ceci, qu'elles ne s'appliquent — et ne peuvent s'appliquer — qu'aux Chinois, naturalisés ou non, et qu'elles ne proclament qu'une règle ou qu'un règlement, savoir: que ces aubains ou ces sujets naturalisés ne doivent par travailler, ni avoir la permission de travailler dans les houillères souterraines situées dans les limites de la Colombie-Britannique."

La cause nº 23 concernant *The Hamilton Street Railway* a également trait à " la doctrine de l'aspect ".

Il s'agissait de décider si une loi du dimanche (*Lord's Day Act*) adoptée par l'Ontario n'excède pas les pouvoirs de cette province.

La province défendait la loi attaquée comme " portant sur la propriété et les droits civils en vertu de l'article 92 (13) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867 "; aussi comme régie par l'article 92 (16) relatif aux " matières d'une nature purement locale ou privée."

Le Dominion combattit ce point de vue en invoquant la prépondérance de l'énumération de l'article 91 — " la loi criminelle, etc.". "L'objet principal de la loi est de favori-

ser l'ordre, la sécurité et les bonnes mœurs publics, non pas de *réglementer les droits civils de sujet à sujet.*"

La loi fut déclarée *constitutionnelle.* J'ajouterai qu'en se basant sur l'historique de l'expression " droits civils " au Canada, le représentant du Dominion avait raison, à mon avis, de prétendre que l'expression ne s'applique qu'aux " *droits civils de sujet à sujet.*"

Nous trouvons une autre excellente application de la doctrine de l'aspect dans la cause n° 26, *Chemin de fer Grand-Tronc* v. *Canada,* désignée chez les avocats sous le nom de cause du "*contracting out*".

La loi des chemins de fer du Canada ayant défendu aux compagnies de chemins de fer, qui relèvent du parlement fédéral, de se "soustraire par contrat" à l'obligation d'indemniser leurs employés en cas de blessures corporelles, lord Dunedin, en approuvant cette mesure législative, s'exprima dans les termes suivants:

" On ne conteste point que, dans la répartition des pouvoirs établie par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, entre les législatures provinciales et le parlement fédéral, le pouvoir de légiférer sur les chemins de fer interprovinciaux est attribué au fédéral.

" La question à régler est donc circonscrite à un domaine fort restreint. L'intimé prétend, et la Cour suprême lui a donné raison, qu'il s'agit *vraiment d'une loi sur les chemins de fer.* Les appelants allèguent que, sous l'apparence d'une loi relative aux chemins de fer, il s'agit en réalité d'une loi sur les droits civils et que, comme telle, elle est du domaine provincial, d'après le paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord...

"La véritable question à régler dans la présente cause ne semble pas être de savoir si la présente loi vise un droit civil — ce que l'on peut reconnaître — mais *si elle est vraiment accessoire* à la législation en matière de chemins de fer..."

Dans une autre cause semblable en principe à la précédente, la cause *P.A.T.A.* (n° 54) qui fut décidée en 1931, lord Atkin s'exprime ainsi qu'il suit:

" Partant, si la loi en question s'autorise de l'une ou de l'autre des catégories spécifiquement énumérées dans l'article 91, le besoin de la cause n'exige pas de déclarer que cette loi touche la propriété et les droits civils dans les provinces. La plupart des sujets spécifiquement mentionnés dans l'article 91 touchant la propriété et les droits civils, mais dans la mesure où la juridiction du parlement s'exerce essentiellement dans les limites des pouvoirs énumérés elle s'autorise de la constitution pour s'étendre au domaine des droits civils et de la propriété. Le même

principe s'appliquerait au paragraphe 14 de l'article 92, 'l'administration de la justice dans la province', même si la législation constituait, ce qui n'existe pas en l'occurence, une ingérence quelconque, dans l'administration de la justice."

Il y a peut-être lieu de rappeler ici que certaines des décisions (comme les précédentes) que je viens d'examiner attribuent la primauté de la loi fédérale sur la loi provinciale au fait que la mesure législative du Dominion relève d'un paragraphe énuméré à l'article 91. S'il en avait été autrement, c'est-à-dire, s'il avait fallu justifier la législation fédérale, mise en opposition avec l'article 92 (13), en ayant recours à la première partie de l'article 91, — le paragraphe qui a trait aux pouvoirs non attribués, — la législation provinciale basée sur l'article 92 (13) l'aurait emporté sur la législation fédérale reposant sur l'article 91. Il en est ainsi à cause d'une sorte de primauté ou de supériorité d'influence que le comité judiciaire a attaché aux dispositions énumérées de l'article 91. Dans une autre partie du rapport j'ai donné les raisons que j'avais de ne pas accepter cette interprétation de l'article 91. Pour les fins du présent chapitre, où il s'agit de démontrer que la doctrine de l'aspect sert tout aussi bien les intérêts du Dominion que ceux des provinces, — doctrine qui s'applique nonobstant ce que je crois être une erreur judiciaire collatérale, — toute décision où elle a été bien appliquée est aussi utile que toute décision d'autre nature. Cependant, je suis d'avis, comme j'ai essayé de l'établir dans une autre partie du rapport qu'aussi longtemps que la primauté ou la supériorité de l'influence à laquelle j'ai fait allusion, c'est-à-dire tant que les dispositions énumérées de l'article 91 l'emporteront sur la disposition relative aux pouvoirs non attribués, — la paix, l'ordre et le bon gouvernement, du même article, — l'autorité législative du Dominion sera limitée contrairement à ce que stipule le texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Voir causes n°s 39, 49, 62, 65, 66 et 70.

Dans la cause de la *John Deere Plow Company* (n° 34), lord Haldane, après avoir déclaré qu'il serait sage

de se prononcer sur chaque cause sans faire des interprétations inutiles de la loi, ajouta que:

"cette règle semble à Leurs Seigneuries revêtir une importance spéciale lorsqu'il s'agit d'établir la portée des mots 'droits civils' dans des cas particuliers. Une définition logique générale de leur portée est non seulement irréalisable eu égard au contexte des articles 91 et 92 de l'Acte, mais si on tente de l'établir, elle suscitera certainement des difficultés et peut-être de l'injustice dans les causes ultérieures. Il faut se rappeler, en interprétant les deux articles, que certaines questions susceptibles, à un point de vue spécial et pour une fin particulière, de relever de l'un d'eux, peuvent, dans un cas différent et pour une autre fin, relever de l'autre article. Dans de tels cas, la nature et la portée de *toute loi adoptée* par le gouvernement fédéral ou par le gouvernement provincial, selon le cas, doivent être examinées à la lumière des faits mêmes si l'on veut qu'il soit possible de déterminer sous quel ensemble de pouvoirs elle tombe en réalité. *Cela peut ne pas être difficile à déterminer dans des cas réels et concrets.* Mais il peut bien être impossible de donner des réponses générales à des questions d'ordre général quant à la signification des mots, ou d'arrêter une interprétation fondée sur leur sens littéral, abstraction faite de leur contexte."...

"L'expression 'droits civils dans la province' a un sens très étendu, *s'appliquant,* si on l'interprète littéralement, à une grande partie du domaine visé par les autres paragraphes de l'article 92, de même qu'à une bonne partie des sujets énumérés à l'article 91. Mais cette expression ne peut être interprétée dans ce sens et il faut la considérer comme ne s'appliquant pas aux cas expressément indiqués ailleurs dans les deux articles, nonobstant la portée générale des termes."

En 1916, le gouvernement du Canada s'adressa (voir cause nº 36 et aussi cause nº 58) à la Cour suprême du Canada et en dernier lieu au comité judiciaire du Conseil privé pour faire décider si le Parlement du Canada pouvait légiférer en vue de soumettre les compagnies d'assurance à un régime de licences. Le comité judiciaire décida que la mesure législative en question (deux articles de la loi des assurances du Dominion) ne pouvait s'appuyer ni sur l'article 91 (2), "réglementation du trafic et du commerce", ni sur la seule autre disposition possible de l'article 91, c'est-à-dire la clause des pouvoirs non attribués, parce qu'elle empiétait sur l'autorité législative conférée aux provinces par le paragraphe 13 de l'article 92 au sujet des "droits civils dans la province". *La Chambre déclara entre autres choses que:* "le principe exposé dans la cause *Russell* v. *la Reine* (1882) 7 A.C. 829, d'après lequel les sujets qui, à un point de vue, sont du domaine des assemblées législatives provinciales, peuvent fort bien, à d'autres

points de vue, être du ressort du parlement fédéral, est bien établi, mais doit être appliqué avec beaucoup de réserve; " cette dernière remarque, qui devrait s'appliquer à chaque décision de tout tribunal, ne peut avoir aucun effet sur l'autorité du principe mentionné.

Parlant au nom de la Chambre, le vicomte Haldane dit:

"On doit désormais tenir pour arrêté que le pouvoir général de légiférer sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, conféré par la première partie de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ne permet pas au gouvernement fédéral, à moins que l'objet même de la loi ne soit compris dans l'une des catégories de sujets qui suivent, d'empiéter sur des sujets attribués aux assemblées législatives par l'article 92. Il n'existe qu'un cas où, à part les sujets énumérés dans l'article 91, le parlement fédéral puisse adopter des mesures législatives effectives concernant une province; c'est lorsque l'objet en question n'est compris dans aucun des sujets énumérés à l'article 92 et attribués expressément à la province."

Peut-on trouver un meilleur exemple des conditions produites par les complications que les décisions judiciaires ont apportées à l'interprétation de l'article 91 que les mots cités plus haut et commençant par " Il n'existe qu'un cas "? L'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord commence par ces mots:

"Il sera loisible au Parlement du Dominion de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à *toutes les matières ne tombant pas dans* les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces."

et les décisions se sont tellement éloignées du texte de cet article qu'à leur suite le comité judiciaire doit démontrer qu'il n'existe qu'un cas..... où le parlement fédéral puisse adopter des mesures législatives effectives concernant une province; c'est lorsque l'objet en question n'est compris dans aucun des sujets énumérés à l'article 92 et attribués expressément à la province." Pour moi, si je saisis bien l'article 91, *toute* "matière" *susceptible* de tomber dans le domaine de cet article doit être un sujet qui "n'est pas compris dans aucun des sujets énumérés à l'article 92 et attribués expressément à la province."

L'application de "la doctrine de l'aspect", que lord Haldane a au contraire tenté d'atténuer, aurait empêché le tribunal de s'éloigner à ce point du texte de l'acte. Cet

éloignement persiste dans la cause (n° 42) de la *Commission de commerce* et il atteint la limite extrême dans la cause (n° 44) de *Fort Frances.* Bien que la Chambre eût décidé cinq ou six fois que la répartition de l'autorité législative entre le Dominion et les provinces épuisait la matière, lord Haldane, et la Chambre à sa suite, ayant exclu par des décisions antérieures la possibilité de s'appuyer soit sur la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91 ou sur la rubrique de cet article portant sur "la réglementation du trafic et du commerce", doit forcément *ajouter à la totalité* en fondant l'autorité fédérale sur un pouvoir *implicite,* en vue de la sécurité du Dominion en général, d'intervenir dans un cas d'urgence suffisamment grave, comme par exemple celui résultant de la guerre, quoiqu'en ce faisant elle empiète sur les droits civils et de propriété dans les provinces, sujets qui ne sont pas de son domaine dans des conditions normales. Il fut décidé que, dans un tel cas d'urgence, aucune disposition de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'est révoquée, mais qu'*un nouvel aspect de la tâche du gouvernement se présente.*

"Il est manifeste", dit le vicompte Haldane, "que, normalement, le parlement du Dominion n'aurait pu, par voie législative, imposer comme il l'a fait cette réglementation aux fabricants de papier. Le jugement récent du comité judiciaire dans la cause de la *Commission de commerce* ([1922] 1 A.C. 191), de même que des jugements antérieurs, établissent que le parlement du Dominion, incapable normalement de légiférer de façon à empiéter sur la propriété et les droits civils dans les provinces, n'aurait pu accomplir les objets de ces deux lois si la situation avait été normale. Il ne faudrait pas conclure, cependant, que dans des conditions bien différentes, comme les dangers imminents que ferait courir à l'ordre social la déclaration d'une guerre importante, le parlement du Dominion ne pourrait invoquer d'autres pouvoirs que lui accorde implicitement la constitution. Les raisons données dans la cause de la *Commission de commerce* ([1922] 1 A.C. 191) admettent des cas exceptionnels où ces pouvoirs peuvent être sous-entendus."

Puis à une telle autorité législative *sous-entendue* du Dominion, lord Haldane attribue un effet que la Chambre a maintes fois refusé de reconnaître à la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91—(source nécessaire de *toute* l'autorité législative du Dominion)—c'est-à-dire une *prépondérance absolue* sur l'article 92 (13) concernant "la

propriété et les droits civils dans la province." Il complique ensuite la loi de la façon suivante:

"Dans l'éventualité d'une guerre, alors que la préservation de l'existence nationale peut exiger le recours à des moyens tout à fait exceptionnels, le maintien de la paix, de l'ordre et de la bonne administration dans le pays en général peut exiger des sacrifices de toute la nation et la subordination des intérêts particuliers à ceux de la collectivité de façon à donner à l'article 91 l'interprétation voulue pour pareils cas d'urgence. Aux fins ordinaires, les législatures provinciales conservent le pouvoir général de contrôle sur les droits civils et de propriété. Mais des questions peuvent surgir qui, en raison des circonstances particulières d'une situation critique pour tout le pays, ne concernent rien autre que la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada dans l'ensemble.

"Les pouvoirs prépondérants énumérés à l'article 91, de même que les termes généraux du début de l'article, peuvent alors s'appliquer à des aspects nouveaux et spéciaux qui, dans d'autres circonstances, appartiendraient exclusivement aux provinces. Il pourrait être impossible, par exemple, de régler efficacement les nouveaux problèmes sans le recours à des règlements spéciaux sur le trafic et le commerce, recours que seule peut expliquer la situation d'urgence qui en fait une affaire du parlement fédéral. Il s'agit de considérer la propriété et les droits civils sous de nouveaux rapports qui n'apparaissent pas en période normale, et ces rapports, qui intéressent le Canada tout entier, tombent sous l'article 91, parce qu'ils dépassent dans leur intégrité les cadres réels de l'article 92. Ce n'est que dans cette partie de la constitution, qui établit le pouvoir de l'Etat dans son ensemble, que l'on peut trouver le genre d'autorité propre à régler ces problèmes. De fait, il ne s'agit pas d'un pouvoir que l'on peut sûrement s'assurer en comptant sur l'action collective des législatures provinciales, d'un commun accord à cette fin. Le fait que le document fondamental, déterminant la nature de la constitution tout entière, doit être interprété comme fournissant ce pouvoir centralisé dans un cas d'urgence, découle de la manifestation, dans le texte de la loi, du principe que ce document vise entre autres fins à statuer pour l'Etat considéré dans son ensemble et à exprimer et faire prévaloir son opinion auprès du public."

Combien il eût été plus naturel de s'en tenir à la simplicité du texte de l'Acte et de déclarer que le contrôle du papier, étant un "sujet" du domaine fédéral, tombait sous le coup de la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91.

La cause *Snyder* (n° 47) portait sur la constitutionnalité de la loi Lemieux relative aux enquêtes en matière de différends industriels. Laissant de côté la doctrine de l'aspect, qui eût exigé (avant qu'il attribuât la loi en question *soit* au domaine de l'article 91 *soit* à celui de l'article 92) une réponse à la question de savoir à quoi cette loi se rapportait en substance et si elle visait la paix et l'ordre dans

l'intérêt de tout le Dominion ou si elle touchait les droits civils existant entre les individus dans une province, le vicomte Haldane, parlant au nom de la Chambre, envisagea la chose au point de vue suivant:

"Quel qu'autre effet cette loi puisse avoir, pour ce qui est d'une province, il est manifeste qu'elle aurait pu être adoptée par la législature provinciale en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. De fait, ses dispositions mettaient directement en cause les droits civils tant des patrons que des employés dans la province. La loi instituait une commission d'enquête qui pouvait les mander devant elle, leur administrer le serment, se faire remettre leurs documents et pénétrer dans leurs établissements. Elle ne dépassait pas la compétence d'une législature provinciale sous l'empire du paragraphe 15 de l'article 92 en imposant une sanction sous forme de peine afin de donner effet aux nouvelles restrictions apportées aux droits civils. La loi empiétait davantage sur les droits civils lorsque, en vertu de l'article 56, elle suspendait la liberté d'effectuer un lock out ou de faire la grève pendant que le différend était soumis à une commission d'enquête. Il appert que la loi fédérale ne renferme qu'une seule disposition que n'aurait pu décréter la législature d'Ontario. On édicta que la loi serait appliquée par tout le Canada."

* * *

Vinrent ensuite les quatre propositions établies par lord Tomlin dans la cause du *Procureur général du Canada* v. le *procureur général de la Colombie-Britannique* (cause n° 52) jugée en 1929. Elles ont un rapport étroit avec l'article 92 (13):

"La Chambre de Leurs Seigneuries a été souvent saisie de conflits de juridiction entre le parlement du Dominion et les assemblées législatives des provinces, et les décisions de la Chambre permettent d'énoncer les propositions suivantes:

(1) La législation du parlement fédéral, tant qu'elle se rapporte strictement à des sujets de législation énumérés expressément dans l'article 91, est prépondérante même si elle empiète sur des sujets assignés aux législatures provinciales par l'article 92: voir *Tennant* v. *Union Bank of Canada* ([1894] A.C. 31).

(2) Le pouvoir général de législation accordé au parlement du Canada par l'article 91 de l'Acte, en plus des pouvoirs de légiférer sur les sujets énumérés dans cet article, est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national, et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat: voir *Le procureur général de l'Ontario* v. *Le procureur général du Dominion* ([1896] A.C. 348).

(3) Il est de la compétence du parlement fédéral de statuer sur des questions qui, bien qu'étant à d'autres égards de la compétence législative des provinces, sont accessoirement nécessaires à une législation effec-

tive du parlement fédéral sur un sujet de législation expressément mentionné à l'article 91: voir *Le procureur général de l'Ontario* v. *Le procureur général du Dominion* ([1894] A.C. 189); et *Le procureur général de l'Ontario* v. *Le procureur général du Dominion* ([1896] A.C. 348).

(4) Il peut y avoir un domaine dans lequel les législations provinciale et fédérale chevaucheraient, auquel cas ni l'une ni l'autre ne serait anticonstitutionnelle si le champ est libre, mais si le champ n'est pas libre et que les deux législations viennent en conflit, celle du Dominion doit prévaloir: voir *Chemin de fer du Grand-Tronc du Canada* v. *le procureur général du Canada* ([1907] A.C. 65)."

En ce qui concerne la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels* (cause n° 63), la décision rendue en 1937 déclarait inconstitutionnelle cette loi fédérale, parce qu'elle s'appliquait à l'organisation d'un marché situé entièrement dans une province, et que la forme sous laquelle cette loi avait été rédigée ne permettait pas de dissocier ses dispositions, d'autre part valides en ce qui a trait au commerce avec l'étranger et entre les provinces. La Chambre jugea que l'organisation de marchés d'ordre purement provincial relevait de l'article 92 (13). Les décisions du comité judiciaire à cet effet sont devenues tellement fixes qu'il est très rare que l'on puisse en extraire des citations utiles ou intéressantes. Même le jugement très important rendu par sir Lyman Duff, juge en chef de la Cour suprême du Canada, et que le comité judiciaire a fait sien, n'est relativement autre chose, en somme, qu'un exposé des décisions antérieurement rendues par le comité judiciaire (toutes contenues à l'Annexe 3) et qui, de ce chef, se trouvaient à lier la Cour suprême du Canada.

Enfin, la décision rendue en 1937, concernant la *Loi sur le placement et les assurances sociales* (cause n° 64), affirme:

1. La loi en question, étant essentiellement une loi d'assurance portant sur les droits civils des patrons et des employés dans chaque province, était de la compétence exclusive des législatures provinciales, en vertu du paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867.

2. Cette loi n'avait pas pour objet, et ne pouvait être appuyée pour cette raison, de parer à un cas d'urgence spéciale provenant du chômage qui existait au Canada à la date dont il s'agit.

Lord Atkin, en rendant la décision de la Chambre déclara:

"Il ne peut y avoir de doute que, de prime abord, les dispositions relatives à une assurance de ce genre, surtout lorsqu'elles visent le contrat de travail, tombent dans la catégorie de la propriété et des droits civils de la province et sont du ressort exclusif de la législature provinciale. On a cherché toutefois à justifier de la validité de la loi fédérale par des motifs que Leurs Seigneuries, après mûre réflexion, se voient contraintes de rejeter. Les avocats n'ont pas cherché à défendre cette loi en invoquant le pouvoir de conclure des traités. Aucun traité ou convention de travail n'imposait au Canada l'obligation d'adopter cette loi, et la décision rendue en l'espèce lors de la consultation sur les trois lois relatives au travail ne s'applique pas. On a fortement souligné cependant l'importance spéciale que revêt l'assurance-chômage au Canada, tant au moment de l'adoption de cette loi que pendant une certaine période antérieure. En la matière, il devient inutile de faire plus que de nous référer au jugement de cette Chambre sur la consultation relative aux trois lois concernant le travail et à la décision du juge en chef touchant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, décision que cette Chambre a approuvée et adoptée sur ce point. Il suffit de dire que la présente loi ne vise à résoudre aucun cas d'urgence spéciale. Elle s'appuie, dans le préambule, sur la situation mondiale mentionnée au Traité de Paix; c'est une loi dont l'application est destinée à devenir permanente; et tous les juges de la Cour suprême sont d'avis que cette loi ne saurait se justifier par l'existence prétendue d'une situation d'urgence. Leurs Seigneuries ne croient pas pouvoir contredire cette opinion... La loi est invalide si d'après son intention véritable on constate qu'en réalité, par sa nature même elle empiète sur les droits civils dans la province ou sur d'autres catégories de sujets du domaine provincial. Une décision contraire permettrait au Dominion d'empiéter facilement sur le domaine provincial. Dans le cas actuel. Leurs Seigneuries s'accordent avec la majorité de la Cour suprême à juger que, par sa nature même, cette loi est une loi d'assurance qui touche aux droits civils de patrons et employés dans chaque province, et, que, à ce titre, elle est invalide."

Cette décision ne tient aucun compte du fait que la mesure susdite n'était pas, comme à l'ordinaire, une loi par le moyen de laquelle le parlement fédéral entendait décréter la réglementation obligatoire du commerce des assurances, ou des particuliers qui se livrent à ce commerce dans les différentes provinces, ou encore des personnes qui font affaires avec ces derniers. La question des droits civils dans chaque province se limite à l'exercice de ces droits entre particuliers. La Loi sur le placement et les assurances sociales était une mesure en vertu et par le moyen de laquelle *la couronne* elle-même, à titre fédéral, *se livrait au commerce des assurances.* J'ai suggéré ailleurs dans le présent rapport que le Gouvernement du Canada pouvait,

en vertu de sa prérogative, se livrer à n'importe quel commerce. Dans la décision précitée, l'on considère cette mesure comme une loi ordinaire visant à la régie du commerce d'assurance des résidents d'une province, et à celle des assurés. Dans aucun des cas cités n'est-il question de la couronne se livrant à ce genre de commerce. Les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne sont pas censés lier la couronne, et celle-ci n'a jamais sanctionné de loi ayant pour objet de la priver, au Canada, de son droit d'entrer en affaires au bénéfice de l'Etat. L'on n'a jamais conféré aux provinces le pouvoir de décréter des lois s'appliquant à un commerce exploité par le Dominion, et ce pouvoir réside dans le parlement fédéral plutôt que dans les législatures provinciales, la répartition de l'autorité législative au Canada épuisant la matière, ainsi que le comité judiciaire l'a si souvent affirmé.

LE POUVOIR EXÉCUTIF DU DOMINION

Anciennement, la prérogative royale embrassait à la fois les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire du gouvernement, comme elle le fait encore en théorie juridique ainsi qu'en témoignent nombre de formules et d'expressions qui nous sont familières. Par exemple, toutes les lois fédérales commencent par les mots, *Sa Majesté,* sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, *décrète.* L'on y dit bien: "Sa Majesté.... décrète". Le gouvernement du Canada est connu sous le nom de "Gouvernement de Sa Majesté au Canada", et n'a pas d'autre signature. Nos tribunaux canadiens sont connus sous le nom de "Cours de justice de Sa Majesté", et leurs juges sont appelés "les Juges de Sa Majesté".

Toutefois, la couronne a perdu, en pratique (si ce n'est d'une exception peu importante en ce qui concerne son pouvoir législatif), l'exercice de ses anciens pouvoirs législatif et judiciaire que s'est arrogés le Parlement. Ce n'est donc que dans le domaine de l'exécutif que sa prérogative lui confère encore une autorité considérable.

Dans son ouvrage intitulé, *Law and Custom of the Constitution,* sir William Anson déclare, aux pages 2 et 3,

que les droits, privilèges et attributs qui, dans l'ensemble, constituent cette prérogative, peuvent se diviser, suivant leur origine, ainsi qu'il suit:

1. Le résidu du pouvoir exécutif que le Roi exerçait autrefois dans tous les domaines de l'administration (exécutif, législatif, judiciaire), à l'époque où il guerroyait à la tête de son peuple, administrait ses affaires en temps de paix et le jugeait en dernier ressort.

2. Les droits féodaux que possède encore le Souverain (tels que ceux d'aubains, concernant les biens en déshérence, la découverte de trésor, etc.).

3. Les attributs dont l'autorité souveraine a été revêtue en loi, tels que la pérennité et l'infaillibilité du jugement.

Il ne reste plus aujourd'hui que quelques vestiges du pouvoir législatif de la couronne. Elle peut encore légiférer à l'égard des territoires outre-mer, mais uniquement dans la mesure où le Parlement ne s'en est pas arrogé la compétence.

De nos jours, la prérogative royale signifie un pouvoir dont est revêtu le souverain, lequel fait partie de cet ensemble de pouvoirs discrétionnaires, dérivant du droit coutumier, dont le monarque en personne avait l'exercice par et en droit coutumier, et nous employons ce mot sans égard au fait que la prérogative en question puisse ou ne puisse pas être exercée *actuellement* par le souverain en personne, ou, en son nom, par son représentant, et bien que ladite prérogative ne puisse être exercée *aujourd'hui,* en son nom, que par les conseillers que lui impose la constitution. D'autre part, nous entendons par pouvoir exécutif, un droit que peuvent exercer, au nom de la couronne, les conseillers du Roi, peu importe que ce droit résulte de la prérogative royale, ou qu'il s'appuie sur une loi ou en découle, car, selon Keith, dans son ouvrage, *Government of the British Empire* (éd. de 1930), le gouvernement détient actuellement, en vertu de lois décrétées "pour répondre à de nouvelles conditions économiques et sociales", un grand nombre de pouvoirs étrangers au droit coutumier.

" L'administration publique, affirme sir William Anson, comme toute autre administration, doit traverser deux phases principales, savoir : l'établissement d'une politique ou d'un principe et son application dans le détail, ou, en d'autres termes, la détermination des mesures à prendre et leur mise en vigueur.... C'est évidemment par l'intermédiaire de la couronne que les ministres assurent la mise en application de leurs politiques... L'ordre des choses a été interverti depuis 1714. A cette époque, le Roi ou la Reine gouvernait par l'entremise des ministres, tandis que, de nos jours, les ministres gouvernent par l'intervention de la couronne".

Quant aux divers organismes publics auxquels on confie de nos jours l'administration du commerce, des travaux et édifices publics, de la santé, de l'agriculture, des pêcheries, des terres, de l'enseignement, du travail, des pensions, des transports, etc., Anson prétend qu'ils sont une preuve de la "tendance toujours croissante de l'Etat à s'immiscer dans diverses sphères de l'activité humaine afin de forcer l'individu à agir ou de contrôler ses actes".

Dans un autre passage, Anson parle de la Couronne, dont le rôle, d'après la conception actuelle, est de décider, par l'entremise de ses ministres, les questions d'ordre administratif et leur mise à exécution, tout en veillant au "bien-être économique et social" de la collectivité, et "à la sauvegarde de sa sécurité et de son prestige dans les relations extérieures".

Mon exposé démontre à l'évidence que l'on peut dire du pouvoir exécutif du gouvernement impérial qu'il comprend—*premièrement,* toutes les prérogatives que lui assurait le droit coutumier, *sauf* celles que s'est arrogées le Parlement; *deuxièmement,* tous les pouvoirs exécutifs conférés à ce gouvernement par l'autorité parlementaire, qu'il s'agisse de nouveaux pouvoirs ou de pouvoirs autrefois intégralement ou partiellement reconnus à titre de prérogatives.

En principe, les pouvoirs exécutifs du gouvernement d'un dominion, tels que ceux du Canada, devraient être pour ainsi dire égaux et parallèles à ceux du gouvernement impérial, chacun de ces gouvernements devant rester en deçà des limites de sa propre sphère. Ce que j'ai écrit au

sujet du pouvoir exécutif acquis par voie législative me paraît juste. Pour ce qui est du pouvoir exécutif découlant de la prérogative royale, je préfère citer l'opinion émise par Keith dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of British Dominions.*

Il importe de faire ressortir clairement que si le Roi délègue ses prérogatives au gouverneur d'un dominion, c'est uniquement afin de l'aider dans l'exercice de ses fonctions. Il est incontestable que le problème s'est trouvé modifié par suite des progrès réalisés par les dominions dans la voie de l'autonomie. L'étendue de la délégation des prérogatives était autrefois subordonnée, dans le cas des dominions, à l'importance relative de ce dernier; mais maintenant que l'égalité de statut a été reconnue, l'on pourrait prétendre qu'à prime abord toutes les prérogatives royales semblent avoir été déléguées à dessein au gouverneur général. Mais, ainsi que nous l'avons vu, ce principe ne fait pas partie de la loi généralement reconnue en ce qui concerne les prérogatives essentielles d'ordre externe, et il ne s'applique pas au droit de conférer des distinctions honorifiques. Toutefois, sans une délégation spéciale, l'on soutiendrait probablement que le gouverneur général doit jouir implicitement de toutes les prérogatives nécessaires à l'administration de son territoire, laissant aux conventions le soin d'établir la distinction entre les prérogatives censées avoir été ainsi déléguées et celles que devra continuer à exercer le Roi lui-même. Nous avons vu que la prérogative est encore laissée au Roi dans certains cas, et si l'on hésite à établir la répartition précitée, c'est bien à cause des difficultés auxquelles on se heurte à cet égard.... Il s'agirait de déterminer les proportions que cette délégation a pu atteindre par suite de l'usage constitutionnel et des résolutions de la Conférence impériale, joints aux dispositions du Statut de Westminster. Par exemple, l'on a cru à un certain moment que le gouverneur ne pouvait, sans obtenir de pouvoirs spéciaux, accorder une charte érigeant une société en corporation; cependant, le Conseil privé décida du jour au lendemain que même les lieutenants-gouverneurs du Canada détenaient *implicitement* cette autorité. (*Bonanza Creek Gold Mining Co.* v. *le Roi* [1916] 1 A.C. 566.)

En 1888, alors que "l'égalité de statut", n'était pas encore reconnue, l'on déclara au sujet de la colonie de Victoria (dans *Musgrove* v. *Chun Teeong Toy 5 Cartwright's Cases,* à la page 606) que

"En vertu de notre système de gouvernement responsable, toutes les prérogatives nécessaires à la sécurité et à la protection du peuple, à l'administration de la justice et à la conduite des affaires publiques dans les limites et au nom de la colonie de Victoria, ont été cédées avec l'autonomie (sans quoi l'octroi de cette dernière n'aurait eu aucune valeur) et peuvent être exercées par le représentant de la couronne sur l'avis de ministres responsables."

Clement était d'avis, dès 1903, (voir son ouvrage intitulé *Canadian Constitution*) que ces principes devaient

s'appliquer "à plus forte raison au Canada". De fait, ils pourraient s'appliquer au Dominion et à chacune des provinces, dans leurs domaines respectifs.

Dans la cause de Victoria, le juge en chef Higenbotham émit l'opinion suivante:

"Je suis d'avis.... que le gouvernement exécutif de Victoria, dans l'exercice des pouvoirs formels ou implicites conférés au gouverneur en vertu de la loi, et dans l'exercice de ses propres fonctions, a légalement le droit et le devoir, subordonnément à l'approbation du Parlement et pourvu qu'il se conforme à la loi écrite et aux dispositions des traités liant la couronne, le gouvernement et l'assemblée législative de Victoria, de faire toutes les lois et d'adopter toutes les mesures nécessaires à l'administration efficace et raisonnable de la justice et à la conduite des affaires publiques, de même qu'à la sécurité et au bien-être de la population de Victoria".

Le juge en chef constituait une minorité. La cause alla au Conseil privé (*Musgrove* v. *Chun Teeong Toy* [1891] A.C. 272) où l'appel fut maintenu; cependant le motif invoqué dispensait le Conseil d'étudier toutes les raisons exposées par le juge en chef, de sorte que l'on ne saurait dire que le comité judiciaire du Conseil privé reconnut le bien fondé de son *opinion*. Toutefois, elle paraît être juste et plusieurs auteurs l'ont acceptée.

Dans *Responsible Government in the Dominions* (Vol. I, p. 171, édition d'Oxford, 1912), Keith dit que le juge en chef "souligne... *avec justesse et pertinence,* que le gouverneur possède *le pouvoir exécutif intégral de la couronne* dans la mesure nécessaire à un gouvernement colonial," et il ajoute ailleurs:

"L'opinion voulant que le gouverneur colonial possède toute l'autorité exécutive nécessaire à l'administration de la colonie est maintenant appuyée par le professeur Harrison Moore (*Commonwealth of Australia,* p. 300 et seq.), et c'est, semble-t-il, la seule conception satisfaisante du poste de gouverneur et de ses attributs."

Les décisions et opinions qui précèdent ont trait au pouvoir exécutif dans les colonies autonomes.

Reste à examiner le cas d'un dominion jouissant de "l'égalité de statut" avec la métropole.

On se convainc aisément que, si l'octroi de l'autonomie à une colonie comporte un accroissement de pouvoir exécutif de caractère privilégié, pour la raison que, s'il en était autrement, l'octroi ne serait pas *effectif,* alors, pour la

même raison, l'octroi à un dominion de l'égalité de statut avec la Grande-Bretagne, la donatrice, doit comporter un nouveau et dernier accroissement de même caractère, dans toute la mesure requise par l'exercice complet de ses fonctions constitutionnelles.

Il existe dans le Commonwealth d'Australie un principe juridique appelé "l'immunité des organes de la couronne". L'idée fut empruntée aux Etats-Unis d'Amérique (exemption de l'impôt prélevé par un autre gouvernement du système fédéral, par exemple), où l'on maintient que l'immunité en question se limite aux organes exerçant des fonctions propres à un gouvernement. Ainsi donc, le principe étant admis, la question qui se pose toujours aux Etats-Unis est de savoir si le gouvernement, par l'intermédiaire de l'organe qu'il met en œuvre, exerce bien les fonctions *qui lui sont propres,* et les tribunaux américains se prononceraient catégoriquement pour la négative à supposer que le gouvernement pénétrât dans les domaines du commerce ou des affaires. (*Caroline du Sud* v. *Etats-Unis,* 199 n° S. 437). Un tel principe n'a pas cours au Canada.

Dans la cause des employés de chemins de fer (*Le procureur général de la Nouvelle-Galles du Sud* v. *Le percepteur de la douane* [1908], 5 *Commonwealth Law Reports* 818), le tribunal décida que les chemins de fer de l'Etat, lors de l'institution du Commonwealth d'Australie en 1900, exerçaient des fonctions propres à un gouvernement, et qu'ils échappaient donc à la législation du Commonwealth. La cour statua en ces termes:

"On soutient, pour l'application du principe en question, que les organes de l'Etat se limitent à ceux qui exercent des fonctions strictement... (propres à un gouvernement,) et que le transport public n'entre dans aucun des domaines propres à un gouvernement, qui sont l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif et l'administration de la justice. Nous craignons, toutefois, que l'exécution ou l'application des lois de l'Etat ne soit, dans le sens strict, une fonction propre à un gouvernement, et qu'on ne saurait formuler de règle... définissant les fonctions que l'Etat est censé exercer dans l'accomplissement du devoir qui lui incombe de veiller au bien-être de la population."

Plus tard, dans la cause des *Mécaniciens de locomotives* (1920) 28 C.L.R., la Cour, sans contester le droit et le pouvoir d'un Etat de définir lui-même "les fonctions que l'Etat est censé exercer dans l'accomplissement du devoir

qui lui incombe de veiller au bien-être de la population" (*voir la cause des Employés de chemins de fer, ci-dessus*), décida que les chemins de fer de l'Etat n'exerçaient pas des fonctions propres à un gouvernement, au sens du principe de l'immunité des organes de l'Etat, cette dernière ne s'étendant pas aux opérations commerciales des gouvernements.

L'Australie diffère du Canada en ce que les pouvoirs législatifs du Commonwealth sont définis et délimités, le reliquat des pouvoirs législatifs non définis, qui au Canada est attribué au Dominion, est, en Australie, du ressort des Etats. La partie de la cause des Employés de chemins de fer que celle des Mécaniciens de locomotives laisse intacte s'appuie sur des raisons tellement solides que, à mon avis, on peut dire du pouvoir exécutif du Dominion du Canada (vu surtout le fait que, de prime abord, la législation s'adresse aux sujets et non pas à la couronne) (*Le procureur général* v. *Donaldson,* 10 M. & W. 117, à 124) "qu'on ne saurait formuler de règle... définissant les fonctions que l'Etat est censé exercer dans l'accomplissement du devoir qui lui incombe de veiller au bien-être de la population."

Dans *Maritime Bank* v. *le receveur général du Nouveau-Brunswick* (cause n° 10, Annexe 3), le comité judiciaire avait à décider si la priorité de paiement, prérogative de la couronne, s'appliquait aux créances d'une province du Canada. Lord Watson déclara, au nom de la Chambre, que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 "vise, nulle part, à restreindre de quelque façon les droits et privilèges de la couronne, ni à modifier les relations qui existaient alors entre la Souveraine et les provinces."

L'Acte, dit-il, créait un gouvernement fédéral où toutes les provinces devraient être représentées, chargées de l'administration exclusive d'affaires dans lesquelles elles avaient un commun intérêt, chaque province conservant son indépendance et son autonomie. Il ajoutait:

"Ce but fut atteint par la répartition, entre le Dominion et les provinces, de tous les pouvoirs exécutifs et législatifs, ainsi que de tous les biens et revenus publics qui avaient jusque-là appartenu aux provinces. Le gouvernement du Dominion devait recevoir les pouvoirs, biens et revenus nécessaires à l'exercice complet de ses attributions constitutionnelles, et les provinces conserver le résidu pour les besoins de l'administration provinciale."

Passant maintenant à l'application concrète du pouvoir exécutif, j'incline à croire qu'on a négligé de tenir compte de ses possibilités. J'établis une distinction très nette entre l'exercice irrégulier, par le Domnion, de *la compétence législative* qu'il réclame relativement à une question particulière en cherchant à gouverner des personnes domiciliées dans des provinces dont l'autorité législative s'applique exclusivement à cette même question, et l'*acte exécutif* posé par et pour le Dominion, sur l'initiative de ministres gouvernant au nom de la couronne, "dans les fonctions que l'Etat est censé exercer dans l'accomplissement du devoir qui lui incombe de veiller au bien-être de la population". Supposons, par exemple, que le Dominion n'ait pas la compétence législative de faire des lois relatives à un domaine particulier,—disons le prêt d'argent sur la garantie d'un bien-fonds, autrement dit le prêt hypothécaire, ou les rentes viagères, ou les mandats-poste, ou des lois concernant ceux qui se livrent à ces genres d'affaires,—il ne s'ensuit pas que le Dominion ne peut, en vertu de son autorité exécutive, *se livrer lui-même à ces genres d'affaires*. Certes, il l'a fait. La distinction consiste en ce que le *parlement* du Canada établit des lois pour la régie d'une entreprise et le *gouvernement* du Canada—l'Etat—décide de se livrer lui-même à cette entreprise et demande au parlement d'adopter des lois pour la gouverne de l'Etat dans la conduite de cette affaire. Admettons, aux fins de l'argumentation, que le gouvernement du Canada *peut* régulièrement décider de se livrer à une entreprise particulière et toutes les difficultés d'ordre législatif disparaissent. Je ne vois pas comment on peut lui contester ce droit. L'exécutif décide d'agir. L'Etat se lance dans une entreprise pour son propre compte. Le Parlement en est avisé. L'Etat s'est-il adressé au pouvoir législatif compétent? Pourquoi pas? La décision de l'exécutif doit nécessairement s'appuyer sur une loi. Quelle est l'autorité législative compétente, le Dominion ou une province? Comment une province peut-elle l'être? Où voit-on dans l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que l'autorité est conférée à une province de faire des lois régissant les entreprises ou les opérations commerciales du Dominion?

Cette " matière " *n'a pas été soustraite* à la disposition relative aux pouvoirs non attribués de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Même le raisonnement de lord Atkin dans la cause relative au Repos hebdomadaire (nº 62, Annexe 3), qu'il soit juste ou faux et qu'il ait été ou non destiné à avoir la grande portée qu'il ne peut revêtir que s'il se rapporte au sujet qui fait l'objet de la décision, se trouve réfuté. Voici ce qu'il dit:

" Rien dans la constitution actuelle ne permet d'étendre la compétence du parlement fédéral jusqu'au point où elle irait de pair avec les attributions plus étendues de l'exécutif fédéral. Si les *nouvelles* attributions *atteignent* les *catégories de sujets énumérées* à l'article 92, *la législation appuyant les nouvelles attributions* relève uniquement *des législatures provinciales.* Dans le cas contraire, la compétence de la législature fédérale est définie à l'article 91 et existait *ab origine."*

En admettant que l'exécutif fédéral peut régulièrement décider de se livrer à une entreprise particulière, c'est le parlement fédéral qui constitue la législature ayant compétence pour adopter des lois venant à l'appui de la décision de l'exécutif. L'exercice du pouvoir exécutif ne se rapporte à aucune des catégories de sujets énumérés à l'article 92 dont aucune partie n'a trait au droit de l'Etat de se livrer au commerce. Ainsi que le disait lord Atkin, " la compétence de la législature fédérale est définie à l'article 91 et existait *ab origine.*" Pour qu'une disposition quelconque de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord puisse soustraire à l'Etat le droit de se livrer à un commerce, il faudrait que l'Etat soit spécialement mentionné ou bien, l'intention véritable du législateur doit être indiquée à cet égard.

Les provinces ayant nécessairement eu, avant l'établissement de la confédération, le droit de se livrer à un commerce, il découle de l'article 12 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que le Dominion a maintenant des pouvoirs équivalents, à moins qu'ils ne lui aient été *expressément* soustraits. Ils ne lui ont pas été expressément soustraits. Au contraire, conformément à l'article 12 " en tant qu'ils continueront d'exister " (ce qui veut dire dans la mesure qu'ils ne sont pas formellement soustraits) " et qu'ils pourront être exercés, après l'union, relativement au gouvernement du Canada " ils sont " conférés au gouverneur

général en conseil et pourront être par lui exercés." L'article se limite aux "pouvoirs, attributions et fonctions" conférés en vertu de la loi à *toute* province existant antérieurement à la confédération. La province du *Canada* les tenait ainsi de l'Acte de Québec et d'autres lois impériales.

L'article que nous venons de mentionner confère à l'exécutif du *Dominion tous* les pouvoirs, etc., qui, par *un* acte, etc., du parlement impérial, *ou* des législatures du "Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Ecosse *ou* du Nouveau-Brunswick, ont été *conférés* aux gouverneurs respectifs, etc., ou pouvaient être exercés par eux, de l'avis ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs *respectifs,* etc. Ces pouvoirs "seront, en tant qu'ils (les pouvoirs, etc.) continueront d'exister et qu'ils pourront être exécutés, après l'union, relativement au gouvernement du Canada," conférés au gouverneur en conseil du Canada. En résumé,—l'article 12 décrète que *tout* pouvoir exécutif que, par exemple, le gouverneur en conseil de la province du Canada pouvait légalement exercer le 30 juin 1867, peut être légalement exercé par le gouverneur général en conseil du Dominion du Canada le et après le 1er juillet 1867, non seulement *quant* aux affaires concernant l'ancienne *province* du Canada, mais aussi celles qui ont trait au *Dominion du Canada.*

Il fallait que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord revêtit de pouvoirs exécutifs suffisants en 1867 une entité statutaire tout à fait nouvelle,—le Dominion du Canada. On eut recours au procédé bien connu qui consiste à légiférer par renvoi à un texte antérieur. Les pouvoirs exécutifs *jusque là* conférés par la loi à un des exécutifs des trois provinces qui existaient avant la Confédération,—en tant qu'ils continuaient d'exister lors de l'union, furent conférés à l'exécutif du Dominion, sous réserve de révocation ou modification, selon ce que prescrit l'article 12. Ces pouvoirs *exécutifs* ne sont aucunement subordonnés aux pouvoirs *législatifs.* Les mots "*pouvant* être exercés après l'union relativement au gouvernement du Canada" ne visent aucunement à donner lieu à cette dépendance. Si l'on avait eu cette intention on aurait pu le dire et on l'aurait

dit, comme on l'a fait dans les deux dernières lignes de l'article 129 de l'Acte. Clement en fait le commentaire suivant:

Dans la mesure où ces pouvoirs et cette autorité furent conférés par la loi aux gouverneurs des trois provinces qui existaient avant la Confédération, ils avaient été conférés au titulaire d'une certaine fonction. Cette fonction allait maintenant être divisée et il fallait en faire, pour ainsi dire, une nouvelle répartition statutaire. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne partage aucunement ces pouvoirs, mais seulement le champ d'action dans lequel ils sont exercés. Par cet article 12, ils sont tous conférés au gouverneur général dans la mesure où ils peuvent être exercés relativement au gouvernement du Canada, et, par l'article 65, ils sont conférés au lieutenants-gouverneurs d'Ontario et de Québec en tant qu'ils peuvent être exercés relativement aux gouvernements respectifs de ces provinces."

Cela revient à dire que si l'exécutif du Dominion désire maintenant exercer dans le domaine fédéral le pouvoir ou l'autorité de se livrer au commerce, disons de l'*assurance contre le chômage,* dans tout le Canada sous la direction d'un service de l'administration, et fonde et appuie son droit sur l'article 12 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, je ne vois rien qui l'empêche d'agir ainsi légalement et d'adopter validement toutes les mesures législatives nécessaires à cette fin en vertu de la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. L'autorité de faire des lois pour aider le pouvoir exécutif du Dominion n'a pas été accordée aux provinces. De même, si l'exécutif d'un province désire exercer dans le domaine provincial le pouvoir ou l'autorité de se réserver l'exclusivité de la fabrication et de la vente du ciment, je ne vois rien qui l'empêcherait d'agir ainsi légalement et d'adopter validement toutes les mesures législatives nécessaires à l'exercice du pouvoir exécutif de la province, ce pouvoir devant, cependant, être subordonné à la suprématie du Dominion au cas où ce dernier se livrerait plus tard à ce même commerce. En fait, la loi fédérale l'emporterait sur celle des provinces et en suspendrait l'application. Le fait est démontré dans les causes bien connues de la loi de la tempérance au Canada et de la loi de faillite qui ont prépondérance sur la législation provinciale applicable à un domaine libre et commun et en suspendent l'application.

Le pouvoir exécutif que possédait la couronne de *faire affaires* avant la Confédération n'a pas été réparti. Le Dominion et les provinces le possèdent encore et peuvent l'exercer dans leurs domaines respectifs en adoptant la législation nécessaire à cette fin.

De plus, abstraction faite des dispositions de l'article 12 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, l'acte de l'exécutif est l'acte de la couronne et, admettant que la couronne du chef d'une province existant avant la Confédération était libre de se livrer au commerce (disons le commerce des liqueurs auquel presque toutes les provinces se livrent maintenant) la couronne n'a pas perdu ce droit à moins qu'il ne lui ait été expressément enlevé du consentement exprès de la couronne. Ce consentement pouvait se manifester par l'approbation d'une loi dont l'application comportait la perte de ce droit pour la Couronne et non par l'approbation d'une mesure autorisant la promulgation de lois pour la gouverne des sujets de la couronne. Les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'obligent pas la couronne à perdre ce droit ou à l'affaiblir. Une prérogative de la couronne,—le droit d'exercer le pouvoir exécutif,—ne peut être perdue qu'à la suite d'une intervention directe et expresse du Parlement. Pour être liée la couronne doit, d'ordinaire, être désignée. Je suis donc d'avis que le droit du pouvoir exécutif du Dominion de se livrer au commerce n'est pas infirmé par la Partie VI de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, concernant le partage du pouvoir législatif. Il est vrai que le Dominion est une nouvelle création statutaire et qu'au gouverneur en conseil de ce dominion la loi (article 12 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord) conféra des pouvoirs exécutifs spéciaux. J'ai déjà exprimé mon opinion à propos de ces pouvoirs et j'en viens à un autre point. Le souverain lui-même, qui n'a pas été privé de sa prérogative générale de s'engager dans les affaires au nom de son pays, possède encore, en vertu du droit coutumier le droit général de s'engager dans des entreprises pour les fins de l'Etat, et ceci, indépendamment d'un texte de loi, tel que l'article 12 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, transmettant à l'exécutif du Dominion les droits exclusifs statutaires que possédaient les provinces avant la Confédération. Je

prétends que cette prérogative générale, provenant du droit coutumier, peut maintenant être exercée constitutionnellement au nom du roi par le gouverneur en conseil du Dominion.

Keith, cité plus haut, est d'avis que l'exercice de la prérogative royale dans un dominion n'est limité que dans la mesure où il convient de l'exercer dans ce même dominion. D'après lui, cette mesure dépendrait du degré d'autonomie atteint par le Dominion. De prime abord, dit-il, *chacune* de ces prérogatives a été transmise, dans l'esprit de la loi, au gouverneur général d'un dominion. Il parle d'une zone confuse de l'autorité dont nous n'avons pas à nous préoccuper pour le moment. Il conclut que " sans une délégation spéciale, l'on soutiendrait probablement que le gouverneur général doit jouir implicitement de toutes les prérogatives nécessaires à l'administration de son territoire ". Cette conception n'est pas nouvelle. Avant que fut reconnue l'égalité de statut, le même principe avait ses tenants, bien qu'alors l'étendue de son application était nécessairement plus restreinte. J'ai déjà cité des opinions et des autorités à l'appui de cette théorie. Anson s'était représenté la " couronne " moderne comme exerçant une fonction exécutive en vue de favoriser le " bien-être social et économique " de la nation; d'après le juge en chef, Higenbotham, elle peut prendre les mesures nécessaires ou utiles pour " la sécurité, la sûreté et le bien-être du peuple "; le plus haut tribunal du commonwealth australien a décidé que " l'on ne saurait formuler de règle. . . définissant les fonctions que l'Etat est censé exercer dans l'accomplissement du devoir qui lui incombe d'assurer le bien-être de la population."

De nos jours, le roi reçoit de ses ministres canadiens des conseils au sujet des affaires extérieures du Canada. Les jours de la soumission à Downing Street sont maintenant chose du passé en ce qui concerne le Canada. Il en est de même des jours où les "organes du gouvernement", sauf les limitations particulières que pouvaient imposer certaines lois pour des fins spéciales, peuvent être limités *de quelque façon.* Pour ce qui est du danger de conflit entre les droits exécutifs du Dominion et des provinces, la "doctrine de l'aspect" s'applique aussi bien au

pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif, mais si ce dernier peut *donner lieu* à de nouveaux pouvoirs exécutifs, il ne saurait en être la mesure. Ces deux pouvoirs s'exercent en lignes parallèles, mais *chacune* de ces lignes peut être plus ou moins longue que l'autre. De plus, "il n'y a qu'une couronne" au Canada et dans l'Empire. Au Canada, en comprenant le Dominion et les provinces, il y a bien deux organismes législatifs distincts, deux organismes exécutifs distincts, deux régimes distincts de propriété, deux systèmes distincts "d'encaissement", deux systèmes distincts de dépenses, "deux trésors statutaires distincts" (cause n° 55), mais il n'y a qu'une seule couronne, qu'un seul souverain. L'article 9 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord porte que "au Roi *continueront d'être et sont par le présent attribués* le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada". Le Canada dont la loi fait mention se compose des anciennes provinces du roi unies aux termes de l'Acte.

Si le raisonnement que je viens d'exposer est juste, le gouverneur général du Canada peut en droit exercer au Canada, sur les avis de ses ministres canadiens, les prérogatives de la couronne nécessaires à l'exercice du gouvernement exécutif du Canada, mais il ne peut exercer au Canada aucune des prérogatives que, depuis le Statut de Westminster de 1931, le roi a exercées habituellement par lui-même ou sur l'avis de ses ministres impériaux. Par exemple, celle des distinctions honorifiques.

"Il a toute l'autorité exécutive, très étendue, que doit posséder quiconque est chargé d'administrer une colonie ou un dominion". (Keith, ibid, p. 132.)

"Il est vrai que dans le cas des fédérations ou de l'Union il reçoit, pour l'aider dans ses fonctions, les avis d'un conseil exécutif *créé par la loi;* la même remarque s'applique aux provinces d'Ontario et de Québec où la création de ces conseils par une loi s'impose par la division, en ces provinces, de la province du Canada. Par ailleurs, les conseils exécutifs de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard, et de la Colombie-Britannique sont des continuations par voie statutaire des anciens conseils exécutifs qui existaient en vertu de lettres patentes royales avant la création du Dominion. De même, dans le cas du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan, les conseils exécutifs existent nécessairement sous l'empire des lois fédérales qui constituent les provinces et ils sont confirmés par des lois provinciales, vu que le gouverneur général du Canada n'a jamais adopté la coutume d'émettre des lettres patentes créant ces conseils. En effet, il est évidemment plus facile de les établir au moyen de la loi constitutionnelle". (Keith, ibid, p. 149.)

Sa *nomination* ne constitue pas un exercice de l'autorité législative. C'est un acte de la prérogative relativement à des questions de gouvernement exécutif.

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord en *fait mention* plusieurs fois et dans quelques cas lui confère des pouvoirs, mais on l'y traite, partout, comme une personne nommée par le souverain et qui doit agir en son nom. On en parle d'abord dans l'article 10, où on le représente comme "administrant le gouvernement du Canada au nom de la Reine".

Il est question des prérogatives de la couronne et du pouvoir exécutif au Canada dans plusieurs décisions du comité judiciaire. J'ai déjà fait allusion à deux de ces décisions.

Dans la cause *Cushing* v. *Dupuy* (cause n° 4) qui fut jugée en 1880, on décida que la couronne était liée par un statut fédéral défendant d'en appeler de droit à la Reine en conseil, puisque le gouverneur général avait sanctionné cette loi au nom de la Reine. Mais d'après la Chambre:

"La question du pouvoir qu'a la Reine d'admettre l'appel par gracieuseté donne lieu à diverses considérations. D'après Leurs Seigneuries, il n'est pas nécessaire de considérer quels pouvoirs le parlement du Canada possède pour la limitation de la prérogative royale, étant donné que l'article 28 de l'*Acte concernant la faillite* n'y touche aucunement. Se fondant sur le principe général qui veut que les droits de la couronne ne peuvent être supprimés qu'au moyen de termes explicites, Leurs Seigneuries sont d'avis que le pouvoir de la Reine de permettre cet appel n'est pas atteint par cette loi".

Dans la cause *Canada* v. *Cain* (cause n° 25) qui fut jugée en 1906, on décida que la couronne était certainement autorisée à renvoyer un étranger dans le pays d'où il avait émigré au Canada, que le pouvoir de la couronne à ce sujet avait été délégué au gouvernement du Dominion par la sanction d'une loi fédérale et que le droit d'imposer toute contrainte exterritoriale jugée nécessaire à l'exercice de ce pouvoir découlait du pouvoir lui-même. Il s'agissait d'un appel dans une cause de l'Ontario. Par lord Atkinson:

"Après cet événement" (la cession du Canada par la France en 1763), "la couronne d'Angleterre se trouva investie de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs du pays qui lui avait été ainsi cédé, et, sauf dans la mesure où elle s'est depuis départie desdits pouvoirs par législation, proclamation royale ou de plein gré, elle les possède encore.... Dans la cause *Hodge* v. *la Reine*" (cause n° 7, annexe 3) "il a été décidé qu'une

législation coloniale possède, dans les limites prescrites par le statut qui la constitue, 'une autorité aussi complète et aussi vaste.... que le parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer'. Par conséquent, si le pouvoir d'expulser les étrangers entrés au Canada contrairement aux lois du Dominion a été conféré par ce statut au gouvernement du Dominion, comme le croient Leurs Seigneuries, il s'ensuit nécessairement que le statut lui a conféré le pouvoir d'imposer la contrainte exterritoriale requise pour lui permettre d'expulser ces étrangers de son territoire, dans la mesure où le gouvernement impérial aurait lui-même pu imposer cette contrainte dans un but analogue, si le statut n'avait jamais été adopté".

Dans la cause de l'*Initiative and Referendum Act* (n° 38) qui fut jugée en 1919, on décida que cette loi n'était pas du ressort de la province du Manitoba car on y voyait une tentative de la part de cette province d'intervenir dans les fonctions de son lieutenant-gouverneur. Par la Chambre:

C'est sur l'analogie de la constitution britannique qu'est fondée toute l'affaire, et cette analogie fait voir que, en l'absence de termes précis et sur lesquels on ne saurait se méprendre, il ne sied pas d'interpréter l'article 92 comme autorisant l'abrogation d'un pouvoir que la couronne exerce par l'intermédiaire d'un mandataire direct. En effet, lorsque le lieutenant-gouverneur donne ou refuse sa sanction à un bill adopté par la législature de la province, c'est en conformité de la loi que le souverain agit de la sorte. De plus, conformément à l'analogie de la constitution britannique qu'adopte l'Acte de 1867, le lieutenant-gouverneur, qui représente le souverain, fait partie de la législature.

Dans la cause (n° 37) de *Bonanza Creek,* qui fut jugée en 1916, la Chambre décida que l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, tout en limitant les pouvoirs et droits réels qu'une province peut conférer à une compagnie (soit au moyen d'une loi ou d'un décret de l'exécutif) aux pouvoirs et droits que cette dernière peut exercer dans la province, ne peut empêcher une province de maintenir en vigueur les pouvoirs que l'exécutif possédait (en 1867) de constituer une compagnie par charte de manière à lui conférer des pouvoirs généraux analogues à ceux d'une personne physique, ou de légiférer de manière à créer, au moyen ou en vertu d'une loi, une société jouissant de ces pouvoirs généraux.

Lord Haldane dit, en rendant cette décision:

On a allégué dans diverses causes que le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs des provinces, sauf en tant que les prérogatives royales ont été réservées expressément ou implicitement, ont le droit de les exercer, comme si elles avaient été entièrement transmises par déduc-

tion et réparties de manière à comprendre toute la sphère des activités auxquelles s'étend le gouvernement autonome du Canada. Le gouverneur et les lieutenants-gouverneurs deviendraient ainsi presque des vice-rois plutôt que des représentants du souverain d'après les restrictions expliquées dans l'affaire *Musgrove* v. *Pulido* ([1879] 5 App. Cas. 102), où il est stipulé que, dans le cas d'une *colonie* de la couronne, la commission du gouverneur doit dans chaque cas être la norme de son autorité exécutive, principe qui, lorsqu'il s'agit d'un dominion autonome comme le Canada, pourrait trouver son analogie dans les termes, non seulement de la commission, mais aussi de la loi qui crée la constitution.

"Les arguments invoqués en faveur de l'opinion la plus large reconnaissent qu'il est généralement admis dans l'interprétation des lois que la couronne n'est pas en cause à moins qu'il n'y ait des dispositions à cet effet, vu que la loi adoptée par la couronne avec le consentement de la Chambre des lords et de la chambre des communes vise de prime abord le sujet et non le souverain. Toutefois, on prétend que ce principe d'interprétation ne peut s'appliquer à un acte dont le but spécifique est d'accorder une constitution avec pleins pouvoirs législatifs et exécutifs. Dans le cas d'une loi de cette nature on ne peut donc pas présumer que ses dispositions générales ne visaient pas à comprendre des questions de prérogatives qui, en l'absence de la règle d'interprétation précitée, seraient embrassées par les termes généraux employés. Car une constitution, accordée à un dominion en vue de lui permettre de régler ses propres affaires législatives et administratives en général, ne saurait être créée sans traiter de la question des prérogatives, et l'Acte de l'Amérique britannique du Nord traite de ces questions du commencement à la fin, et dans la plupart des cas sans nommer le souverain expressément... Cependant Leurs Seigneuries s'abstiennent de discuter longuement la question ainsi soulevée. Elles se bornent à dire que, si cette question est un jour soulevée devant le tribunal, il faudra tenir compte de certains points contentieux. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne renferme aucune disposition qui correspond même à l'article 61 de l'*Australian Commonwealth Act*, qui, sous réserve de la déclaration des pouvoirs discrétionnaires de délégation que possède le souverain, au chapitre 1, article 2, stipule que le pouvoir exécutif, bien que dévolu au souverain, peut toutefois être exercé par le gouverneur général. En outre, on trouve plusieurs articles de grande portée dans l'Acte canadien, tels l'article 9, qui stipule qu'au souverain continueront d'être et sont attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada; l'article 14 qui déclare qu'il est loisible au souverain d'autoriser le gouverneur général à nommer des députés; l'article 15 qui diffère de l'article 68 de l'Acte du Commonwealth et stipule que le souverain est et continuera d'être le commandant en chef des forces militaires et navales en Canada; et l'article 16 qui établit qu'Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada jusqu'à ce qu'il plaise au souverain d'en ordonner autrement. Ces dispositions et certaines autres de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord semblent maintenir les prérogatives de la couronne,—prérogatives qui disparaîtraient si l'argument invoqué était fondé,—et sont contraires à la théorie qui veut que le gouverneur général soit un vice-roi à tous les points de vue. Elles nous portent à tirer une conclusion différente, c'est-à-dire que les termes de sa commission et la lettre de la loi sont la norme de ses pouvoirs. Dans la cause des *Liquidateurs de la Maritime Bank of Canada* v. *le receveur général du Nouveau-Brunswick*, ([1892] A.C. 437) dont il a déjà été

question, cette Chambre a déclaré que les dispositions de l'Acte 'ne visent nulle part à restreindre de quelque façon les droits et les privilèges de la couronne ni à modifier les relations qui existaient alors entre la souveraine et les provinces'. Leurs Seigneuries consentent à accepter cette interprétation, pourvu qu'elle soit bien comprise et qu'elle tienne compte des dispositions spéciales de la loi qui délèguent ce qui sans cela subsisterait comme prérogatives. Il n'est pas incompatible avec cette interprétation de soutenir que, dans bien des cas qui peuvent surgir sous le régime constitutionnel du Canada, le pouvoir exécutif est conféré implicitement avec le pouvoir législatif, de sorte que lorsque des cas de cette nature surgissent, les deux genres d'autorité sont corrélatifs. Il s'ensuit que, dans cette mesure, la couronne est liée et que ses prérogatives sont restreintes. Mais cette conclusion diffère beaucoup du principe de grande portée que l'on a invoqué dans l'exposé en question".

Ce long commentaire fut écrit en 1916, avant qu'il eût été question de "l'égalité de statut" et bien avant l'adoption du Statut de Westminster en 1931. Les relations du gouverneur général et du gouvernement du Canada ont considérablement évolué depuis 1916. La fin du passage cité ne tranche rien et, à mon avis, elle ne saurait guère nous être utile aujourd'hui, vu le nouvel état de choses.

ANNEXE 2

DU

RAPPORT PRÉSENTÉ À L'HONORABLE PRÉSIDENT DU SÉNAT DU CANADA

PAR

LE CONSEILLER PARLEMENTAIRE DU SÉNAT

AU SUJET DE

la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaires, et de matières connexes.

SOMMAIRE

Extraits des *Journaux* et des *Débats parlementaires* des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, de 1864 à 1869.

ANNEXE 2

TABLE DES MATIÈRES

1864

JOURNAUX DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

1re Session, 23e Assemblée générale

(*Du 4 février au 10 mai 1864*)

Extrait du discours du trône, à l'ouverture (4 fév. 1864).

"8. Depuis quelque temps, l'importance d'affermir l'influence et de favoriser le progrès commun des trois provinces maritimes, dont les intérêts sont si étroitement liés, retient depuis quelque temps l'attention d'une bonne partie du public, et je me propose de soumettre à votre examen un projet tendant à demander la collaboration des gouvernements du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, en vue de l'union des trois provinces sous un seul gouvernement et une seule législature."

21 mars 1864 (page 74).—Le secrétaire de la province dépose à la Chambre la correspondance relative à l'union des provinces maritimes.

29 mars 1864 (page 87).—Le secrétaire de la province présente une résolution, adoptée à l'unanimité, laquelle est ainsi conçue:

" Qu'une humble adresse soit présentée à Son Excellence l'administrateur du gouvernement, le priant de nommer des délégués,—cinq au plus,—chargés d'étudier, de concert avec les représentants des gouvernements du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, la question de l'union des trois provinces sous un seul gouvernement et une seule législature; ladite union ne devra prendre effet que lorsqu'elle sera confirmée par l'adoption, dans les provinces intéressées, de mesures législatives à cette fin et approuvée par Sa Majesté la Reine."

7 avril 1864.—La résolution précitée est transmise au Conseil législatif pour approbation.

16 avril 1864.—Le Conseil législatif signifie, par message, son assentiment à la susdite résolution.

APPENDICE N° 24—JOURNAL DE 1864

8 fév. 1864.—Le lieutenant-gouverneur Hastings Doyle se met en communication avec les hon. A. Gordon et George Dundas, lieutenants-gouverneurs du Nouveau-

Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard respectivement. Il leur signale le paragraphe 8 du discours du trône qu'il a prononcé et les informe qu'il a l'intention de présenter une motion tendant à la nomination de délégués.

17 fév. 1864.—Le lieutenant-gouverneur Gordon soumettra la question au Conseil. Il est d'avis que toutes les résolutions soient conçues dans les mêmes termes.

17 fév. 1864.—Le lieutenant-gouverneur Dundas fait parvenir un accusé de réception. La question sera soumise au Conseil.

27 fév. 1864.—Le lieutenant-gouverneur Doyle communique à ses deux collègues le projet de ladite résolution. (Il diffère du texte adopté subséquemment, en ce qu'il y est dit " chargés d'arrêter un avant-projet de l'union " au lieu de " chargés d'étudier la question de l'union ".)

11 mars 1864.—Le lieutenant-gouverneur Gordon communique le projet de la résolution qu'il entend présenter à la législature du Nouveau-Brunswick. (Ce texte est le même que celui qui fut adopté subséquemment en Nouvelle-Ecosse.)

11 avril 1864.—Le lieutenant-gouverneur Gordon transmet copie de l'adresse que lui ont présentée les deux Chambres de la législature du Nouveau-Brunswick. L'adresse est conçue dans les mêmes termes que la résolution de la Nouvelle-Ecosse. Il demande que les délégués se réunissent à la fin de juillet ou au commencement d'août.

19 avril 1864.—Le lieutenant-gouverneur Dundas communique une copie de la résolution adoptée par les deux Chambres à la législature de l'Ile du Prince-Edouard, le 18 du même mois. Différence à noter, il est dit dans cette dernière résolution que les délégués doivent se réunir "afin *d'étudier l'opportunité* d'une union des trois provinces de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard sous un seul gouvernement et une seule législature; *le rapport desdits délégués* devra être déposé à la législature de cette colonie avant l'adoption de toute mesure relative à l'union projetée".

1865

JOURNAUX DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

2e Session, 23e Assemblée Générale

(Du 9 février au 2 mai 1865)

Discours du trône, à l'ouverture (9 février 1865)

Extrait du discours du trône prononcé à l'ouverture de la session, Journal de la Nouvelle-Ecosse, 1865, pages 10 et 11.

"4. A l'ouverture de la session précédente, l'administrateur du gouvernement fit allusion à la communauté d'intérêts des provinces maritimes de l'Amérique britannique du Nord, et vous saisit d'un projet visant les mesures à prendre pour effectuer leur union sous un seul gouvernement. A la suite d'un examen du projet, vous avez adopté une résolution priant l'administrateur du gouvernement de nommer des délégués, dont le nombre ne devait pas dépasser cinq, chargés d'approfondir la question de concert avec des représentants du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard.

"5. Il m'incombe, après en avoir reçu l'autorisation du gouvernement de Sa Majesté, de donner suite à votre résolution. Par conséquent songeant à assurer une discussion complète et équitable du sujet, je m'efforçai de conférer un caractère national à la délégation en ayant recours aux services de distingués représentants des deux plus importants partis dans la province. J'ai ordonné que le rapport que m'ont présenté ces messieurs vous soit communiqué; vous pourrez y prendre connaissance des motifs qui les ont engagés à retarder l'étude définitive de la question que vous leur aviez soumise, jusqu'à ce que le sort d'un autre projet, survenu dans l'intervalle, ait été d'abord réglé, savoir celui d'une union générale de l'Amérique britannique du Nord.

"6. Lorsque je fus invité, par le gouverneur général, à envoyer des délégués à Québec chargés de discuter ce projet de plus grande envergure, j'estimai, qu'il était de mon devoir d'obtenir au préalable le consentement du gouvernement de Sa Majesté. Je nommai ensuite, comme délégués de cette province, les mêmes personnes qui l'avaient représentée à la première conférence. La deuxième conférence s'ouvrit à Québec, le 10 octobre, et ne prit fin que le 29 du même mois.

"7. Le résultat des délibérations, savoir le projet d'une union de l'Amérique britannique du Nord, à certaines conditions exposées en 72 résolutions, est déjà connu du public et vous sera maintenant officiellement communiqué ainsi que toute la correspondance qui s'y rattache.

"8. La plus éminente autorité en la matière, le ministre des Colonies, exprimant son avis sur les travaux des délégués, a reconnu en eux les plus admirables sentiments de loyauté, de même que la sagesse et la constance apportée à leurs délibérations, ce qui leur a permis d'arriver à une entente sur les questions les plus complexes et épineuses.

"9. Je suis convaincu que, indépendamment de toute divergence d'opinions politiques, ces louanges décernées aux hommes d'Etat de l'Amérique britannique du Nord par un personnage aussi distingué, ne manqueront pas d'être très agréables au grand nombre des sujets de Sa Majesté qui se dévouent avec fierté au bien-être et à la bonne réputation de ces provinces.

"10. J'ai reçu, le 22 décembre, une copie de la dépêche du secrétaire d'Etat renfermant l'opinion précitée et transmettant l'entière approbation du gouvernement de Sa Majesté à l'égard des résolutions de Québec, qu'il considère comme 'le meilleur fondement d'une mesure qu'adopterait le parlement impérial' aux fins indiquées d'une façon plus détaillée dans lesdites résolutions, dépêche dont j'ai ordonné la publication, le même jour, pour la gouverne du public. Vous êtes donc au courant, depuis plusieurs semaines, des vues du gouvernement de Sa Majesté, et le pays tout entier a même eu plus de temps encore pour discuter l'opportunité de l'union projetée.

"11. Il n'entre dans mes attributions et mes fonctions que de vous assurer la plus grande liberté d'action en ce qui concerne l'étude d'un projet qui intéresse profondément votre avenir, et relativement auquel vous devez être en mesure d'interpréter les vœux et de déterminer les intérêts véritables du pays. Toutefois, je suis sûr que, peu importe le résultat de vos délibérations, vous désapprouverez toute tentative d'envisager avec étroitesse d'esprit et autrement qu'avec calme et impartialité, un projet si vaste qu'il embrasse les intérêts de tous les partis et ne saurait être l'œuvre d'un seul gouvernement ou parti politique.

"12. Il ne me reste plus qu'à signaler, sans vouloir le moins du monde influencer par là votre ultime décision, qu'il est manifestement utile, sinon essentiel, que les législatures de toutes les provinces intéressées s'en tiennent à un mode uniforme pour arrêter leurs décisions respectives sur un problème qui leur est commun. J'ai donc tenu à vous présenter certaines communications que le gouverneur général et moi-même avons échangées sur ce sujet."

20 février 1865.—On communique à l'Assemblée copies des dépêches, procès-verbaux du Conseil, lettres et résolutions ayant trait à la conférence tenue à Québec relativement à l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord, ainsi que les documents se rapportant à la conférence tenue à Charlottetown relativement à l'union des provinces maritimes. (Cf. Appendice n° 3.)

6 mars 1865.—On communique à l'Assemblée copie de la correspondance relative à "la nomination de délégués à la conférence de Charlottetown". (Cf. Appendice n° 3.)

24 avril 1865.—Le secrétaire de la province propose, et l'Assemblée adopte à l'unanimité, la résolution suivante:

"La Chambre est d'avis que les pourparlers en vue de l'union de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard devraient être repris, en conformité de la résolution adoptée à la précédente session de la législature.

NOUVELLE-ÉCOSSE

Appendice n° 3—Journal de 1865

30 mars 1864.—Dans une lettre au duc de Newcastle, ministre des Colonies, le lieutenant-gouverneur Hastings Doyle lui signale l'adoption d'une résolution touchant la nomination de délégués en vue d'une conférence sur l'union des provinces maritimes. Il ajoute: "Une semblable résolution a été déposée sur le bureau de la Chambre d'Assemblée du Nouveau-Brunswick, pour y être prise en délibération dans un avenir prochain, et le gouverneur de l'Ile du Prince-Edouard a mentionné cette question dans le discours qu'il a prononcé à l'ouverture de la session du parlement de cette province, mais il ne s'est pas encore écoulé suffisamment de temps pour que Son Excellence puisse me faire connaître la décision de la législature sur ce sujet.

25 avril 1864.—Le nouveau ministre, Edward Cardwell, accuse réception au lieutenant-gouverneur de la dépêche précitée.

Paraissent ensuite à l'Appendice, les documents suivants:

"Québec, le 30 juin 1864.

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous faire part du vœu exprimé par le Gouvernement canadien d'envoyer une délégation à la conférence, que l'on projette de tenir cette année, de représentants de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, en vue de l'union de ces provinces.

Le Gouvernement canadien désire par là s'assurer s'il n'y aurait pas moyen d'élargir les cadres de l'union projetée de façon qu'elle embrasse toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord.

Je vous saurais gré de m'apprendre la date et l'endroit fixés pour cette réunion, et j'espère que la présence d'une délégation canadienne sera bien vue de leurs concitoyens des provinces maritimes.

J'ai, etc.

(Signé) MONCK.

Major général Doyle, etc.

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX, N.-E.

Le 9 juillet 1864.

MILORD,

Ce n'est qu'hier après-midi que m'est parvenue la dépêche de Votre Seigneurie, en date du 30 juin.

2. Votre Seigneurie me prie de lui faire connaître la date et l'endroit fixés pour la réunion des délégués qui seront chargés d'étudier, au nom de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, l'opportunité d'une union de ces provinces.

3. Votre Seigneurie me prie en outre de lui indiquer si notre gouvernement consentirait à recevoir des représentants du Gouvernement du Canada qui lui exposeraient la question plus vaste d'une union fédérale de toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord.

4. En réponse, je dois affirmer qu'aucune mesure définitive n'a encore été prise à ce sujet, depuis l'adoption, par les législatures des trois provinces maritimes, de la résolution autorisant la nomination le délégués aux fins susdites.

5. Je vais profiter de l'occasion que m'offre la demande de renseignements de Votre Seigneurie, de reprendre la question, et, avec l'entier assentiment de mon Conseil exécutif, j'adresse immédiatement à l'administrateur du gouvernement du Nouveau-Brunswick, ainsi qu'au lieutenant-gouverneur Dundas, une communication où je souligne l'importance de la nomination de délégués, tout en m'en remettant, d'autre part, à leurs gouvernements respectifs pour ce qui a trait au choix de la date et de l'endroit de la réunion.

6. Etant donné que la Nouvelle-Ecosse est l'auteur de ce projet, il me semble avantageux de souligner l'opportunité qu'il y a d'entreprendre prochainement de nouvelles démarches à cet égard; cependant, je me suis abstenu de proposer Halifax comme endroit de la réunion, craignant de paraître m'arroger ainsi une certaine supériorité, alors que la plus parfaite égalité est un élément essentiel du succès des négociations envisagées.

7. Dès que les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard auront pris une décision, je la transmettrai à Votre Seigneurie, bien qu'il soit probable que le renseignement vous parvienne plus tôt d'autres sources.

8. Entre temps, je tiens à assurer Votre Seigneurie que le gouvernement de cette province sera très heureux de conférer officieusement avec tout représentant du Canada. Il importe, toutefois, de rappeler à Votre Seigneurie qu'aucune législature des provinces maritimes n'a encore adopté de résolution, autorisant la nomination de délégués pour d'autres fins que celle de l'étude d'un projet d'union des trois provinces. Par conséquent, ni moi, ni mon Cabinet n'avons le droit d'outrepasser les pouvoirs spécifiques que nous confèrent la susdite résolution.

J'ai etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MacDONNELL.

Au gouverneur général, vicomte MONCK.

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, QUÉBEC,

Le 8 août 1864.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre dépêche du 9 juillet, où vous m'apprenez que la réunion des délégués désignés par les provinces de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, en vue d'étudier l'opportunité d'une union de ces provinces, doit avoir lieu à Charlottetown, le 1er septembre.

J'ai l'honneur de vous faire savoir que les honorables MacDonald, Cartier, Brown et Galt se rendront à la conférence, en qualité de représentants du Gouvernement du Canada, en vue de s'assurer s'il n'y aurait pas moyen d'inclure le Canada dans l'union projetée.

J'ai etc.

(Signé) MONCK

Au lieutenant-gouverneur, SIR RICHARD GRAVES MACDONNELL, C.B.

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX, N.-E.

Le 11 juillet 1864.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous informer que Sa Seigneurie, le gouverneur général du Canada, m'a prié de le renseigner sur la date et l'endroit où se réuniront les délégués qui, conformément aux résolutions des législatures de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, doivent étudier l'opportunité d'une union de ces provinces.

2. Je constate que, malgré l'adoption régulière, par les législatures des trois provinces, de la résolution autorisant la nomination de ces délégués, aucune autre mesure n'a été prise à cet égard. De crainte que l'on ne supposât qu'il appartient à notre province, en tant qu'auteur du projet, de prendre l'initiative de toute nouvelle démarche, et que tout retard en la matière ne puisse être imputé à son exécutif, je tiens à faire connaître à Votre Excellence que, après avoir consulté mon Conseil exécutif, je suis disposé à nommer cinq délégués de la part de cette province, dont trois représenteront le gouvernement actuel, et les deux autres l'opposition de Sa Majesté.

3. En ce qui concerne la date et l'endroit de la réunion des délégués, j'avoue que, bien que mes ministres et moi-même serions prêts à accueillir très cordialement, dans notre capitale, les représentants du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, nous préférons leur laisser le choix d'un endroit de réunion qui, selon eux, serait le plus convenable et le plus acceptable.

4. Le choix de Charlottetown, à cette fin, me semble présenter certains avantages; cependant, mes ministres et moi-même sommes prêts à faire nôtre toute décision arrêtée, à cet égard, par les autorités du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard.

5. Je vous ferai donc remarquer qu'il serait très utile que vous vous entendiez, sans délai, avec son Excellence l'administrateur du gouvernement du Nouveau-Brunswick, sur la nomination prochaine de délégués, de même que sur la date et l'endroit de leur réunion. Sauf le vœu que soit évité tout retard inutile, ni mes ministres, ni moi-même n'avons pas

d'autre proposition à faire. Nous sommes prêts à donner suite promptement et efficacement à toute décision que votre gouvernement, de concert avec celui du Nouveau-Brunswick (ou de l'Ile du Prince-Edouard), pourra arrêter.

J'ai etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MACDONNELL.

A Leurs Excellences
le lieutenant-gouverneur de l'Ile du Prince-Edouard et
l'administrateur du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, ILE DU PRINCE-EDOUARD,

Le 28 juillet 1864.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre dépêche n° 7, en date du 11 juillet 1864, où vous m'apprenez que Sa Seigneurie, le gouverneur général du Canada, vous demandait de lui faire connaître la date et l'endroit de la réunion des délégués, qui doivent examiner entre eux l'opportunité d'une union entre les provinces de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard.

J'ai également reçu, sur le même sujet, de la part du gouverneur général, une communication dont j'ai l'honneur de vous envoyer ci-joint, pour la gouverne de Votre Excellence, une copie accompagnée de ma réponse.

J'ai soumis à mes ministres la proposition, émise par Votre Excellence, pour que la conférence projetée soit tenue à Charlottetown.

Mon gouvernement approuve cette proposition, et sera heureux d'accueillir cordialement, à Charlottetown, les représentants des provinces voisines.

Mes ministres ont émis l'avis que le 1er septembre serait une excellente date pour l'ouverture des délibérations.

Vu l'absence du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, il a dû s'écouler quelque temps avant que nous puissions savoir si cette province jugerait acceptables la date et l'endroit proposés. Toutefois, je suis heureux d'apprendre à Votre Excellence qu'il m'est parvenu ce matin, de l'administrateur du gouvernement du Nouveau-Brunswick, une dépêche où il m'assure que le projet de tenir la conférence à Charlottetown, le 1er septembre prochain, a obtenu l'approbation de son gouvernement.

Je compte que ces dispositions seront agréables à Votre Excellence et à vos ministres.

J'ai etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

GEORGE DUNDAS.

A Son Excellence
sir Richard Graves MacDonnell, C.B.,
etc.

(N° 3)

Goélette coloniale *Daring*,
Rivière St. Mary's, N.-E.
Le 18 juillet, 1864.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous faire savoir que, le 9 du courant, j'ai reçu de lord Monck une dépêche, en date du 30 juin, où il me prie de lui indiquer la date et l'endroit où se réuniront les délégués qui seront chargés, conformément aux résolutions adoptées par les législatures du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard, d'étudier l'opportunité d'une union de ces provinces.

2. J'ai répondu que je suis prêt à nommer cinq délégués au nom du gouvernement, mais que l'on n'a pas encore fixé la date ni l'endroit de la réunion. Toutefois, j'ai écrit aux gouverneurs du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, les priant de hâter leur décision à ce sujet, et leur laissant le choix du moment et de l'endroit qui leur conviendront le mieux. Je tenais à éviter tout ce qui pouvait paraître un acte d'autorité ou une suggestion de la part de notre gouvernement qui, en lançant ce mouvement, avait suffisamment manifesté le désir de favoriser l'union projetée.

3. Lord Monck désirait également savoir si la présence, à la conférence, de représentants du Canada chargés d'exposer les avantages d'une union encore plus vaste, embrassant toutes les provinces britanniques en Nouvelle-Ecosse (Sic.), soulèverait des objections.

4. J'ai consulté mon Conseil exécutif à ce sujet, et nous sommes tous d'avis que la résolution de la législature, autorisant la nomination de délégués chargés d'étudier le projet d'union des provinces maritimes de l'Est, ne confère aucun pouvoir de discuter officiellement la question plus vaste que soulève lord Monck dans sa demande.

5. Je lui ai donc répondu en ce sens, tout en l'assurant que notre gouvernement serait très heureux de prendre connaissance de toute question soulevée par le gouvernement canadien et d'en discuter officieusement les aspects.

6. Ayant signifié à mes ministres mon consentement à nommer des délégués chargés de s'aboucher avec ceux du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, je crois devoir vous signaler une dépêche datée du 27 janvier 1860 et revêtue de la mention "confidentielle", adressée à mon prédécesseur par Monsieur le duc de Newcastle. Bien qu'il n'y paraisse pas s'opposer à la discussion d'une question telle que celle qui retient présentement notre attention, Monsieur le duc termine sa dépêche par l'ordre suivant: 'Relativement à l'envoi de délégués à Québec ou ailleurs, vous voudrez bien ne pas souscrire à un tel projet sans consulter au préalable le secrétaire d'Etat, afin que le gouvernement de Sa Majesté soit mis au courant, à l'avance, de la nomination des délégués et des instructions qui leur seront données.'

7. J'ignorais encore dernièrement l'existence de cet ordre, mais, tout en estimant qu'il y a lieu d'y attirer votre attention, je suis convaincu que je n'ai outrepassé ni la lettre, ni l'esprit du projet actuel. Le gouvernement de Sa Majesté a déjà signifié son entière approbation d'une telle discussion préliminaire, et ni moi-même, ni mes ministres n'avons l'intention de conférer aux délégués choisis aucun autre pouvoir que celui de débattre l'opportunité, au point de vue général, de l'union projetée, et de faire rapport des vœux exprimés à la conférence.

8. Toutefois, si vous êtes d'avis qu'il vaut mieux, pour certains motifs, ne pas sanctionner la nomination de délégués ou exiger quelque garantie spéciale, il est encore temps de me faire parvenir les instructions nécessaires, étant donné que la conférence ne s'ouvrira probablement pas avant le premier septembre.

9. Dans l'intervalle, j'ose ajouter, relativement à la proposition de lord Monck, qu'il me semble prématuré de discuter la question plus vaste d'une union des cinq provinces, avant de savoir si les trois moins considérables, dont les intérêts sont plus intimement et manifestement liés, peuvent être amenées à s'unir plus étroitement encore. Je crains que le moins ambitieux des deux projets, s'il est, comme je l'espère, du tout réalisable, ne soit le seul auquel on puisse donner suite d'ici quelque temps; d'autre part, si le projet plus vaste devient réalisable, et semble opportun, son adoption en sera ainsi grandement facilitée. Tel est mon avis, car l'union de deux collectivités, soit le seul problème qui resterait alors à résoudre, s'effectuerait beaucoup plus simplement que l'union de cinq à l'heure actuelle.

J'ai etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MacDONNELL.

Au très hon. E. CARDWELL, etc.

(N° 7)

DOWNING STREET,
le 9 août 1864.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre dépêche n° 3, en date du 18 juillet, et de vous exprimer mon approbation de la ligne de conduite que vous avez suivie en nommant des délégués chargés de discuter l'opportunité d'une union des provinces de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard. Je pense comme vous que la mission officielle des délégués doit se limiter à l'union des provinces maritimes. L'on ne m'a pas encore fait connaître officiellement les vues des ministres du Canada sur la question plus étendue à laquelle vous faites allusion et je ne suis pas encore en mesure de l'aborder; je conviens avec vous qu'en procédant à l'étude du projet d'union des provinces maritimes vous n'entraveriez nullement la réalisation d'un projet plus vaste, s'il arrivait plus tard qu'un tel projet s'avérât opportun.

J'ai etc.

(Signé) EDWARD CARDWELL.

A sir R. G. MACDONNELL, C.B.

(N° 8)

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX, N.-E.
Le 18 août 1864.

MONSIEUR,

Dans ma dépêche n° 3, datée du 18 de l'écoulé, j'ai porté à votre attention les lettres que le gouverneur général du Canada, les lieutenants-gouverneurs du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard et moi-même étions en train d'échanger, touchant l'étude, par nos représentants, de la possibilité d'une union desdites provinces.

2. J'exposai que les législatures des provinces maritimes n'avaient autorisé leurs délégués à discuter aucune autre question que celle de l'union de leurs provinces, et que, malgré tout le plaisir que nous éprouverions à accueillir les représentants autorisés du Canada et à discuter officieusement avec eux un projet de plus grande portée, il m'était impossible de conférer aux délégués de la Nouvelle-Ecosse des pouvoirs plus étendus qu'ils n'en tenaient déjà de la législature.

3. Je crois que le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard ont répondu dans le même sens à lord Monck. Depuis lors, Sa Seigneurie m'a fait parvenir une dépêche, en date du 8 août, où il m'apprend que les hon. Macdonald, Cartier, George Brown et Galt se rendront à la conférence, en qualité de représentants du gouvernement du Canada, 'en vue de s'assurer s'il n'y aurait pas moyen d'inclure le Canada dans l'union projetée.'

4. Au cours de ma dernière tournée, je fus obligé de jeter l'ancre à Charlottetown pour une partie de la journée. J'eus le plaisir d'y rencontrer le lieutenant-gouverneur Dundas ainsi que quelques-uns des hommes publics les plus importants, avec qui je m'entendis sur la nécessité de procéder sous peu à l'étude du projet. N'ayant jamais cessé de préconiser qu'il fallait fixer, dans le plus bref délai possible, l'endroit de la conférence, j'avais suggéré, pour des motifs évidents, le choix de Charlottetown comme étant le plus convenable. Cette suggestion fut agréée, et l'on fixa au premier septembre la date de la réunion. Le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse se propose d'y envoyer, à titre de représentants de cette province, les hon. C. Tupper, W.-A. Henry, R.-B. Dickey, Joseph Howe, et M. A.-G. Archibald. Au cas où ses fonctions de commissaire des pêcheries l'empêcheraient de se rendre à Charlottetown, je nommerai un autre représentant de l'opposition à la place de M. Howe.

5. Entre temps, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse avaient invité tous les membres de la législature canadienne à visiter leurs provinces. Bien que déclinée d'abord, cette invitation fut ensuite acceptée par un grand nombre de membres de cette législature, de sorte que presque immédiatement après mon retour du Cap Breton et de Sable Island, environ cent visiteurs, venus du Canada et du Nouveau-Brunswick, arrivèrent en cette ville, y compris une quarantaine de membres du Conseil et de l'Assemblée du Canada. Parmi eux se trouvaient l'hon. T. D'Arcy McGee, et d'autres députés en vue du Haut et du Bas-Canada, ainsi que de nombreux représentants des journaux et des municipalités du Canada et du Nouveau-Brunswick.

6. Je suis très heureux de pouvoir affirmer que les événements qui se sont déroulés durant leur visite de six jours, ont été marqués de la plus franche et cordiale amitié. Il est à noter que l'arrivée de tant de visiteurs canadiens, à ce moment particulier, ne peut manquer d'influer dans une certaine mesure, comme on le désirait, sur les délibérations des délégués qui se réuniront à Charlottetown le mois prochain. Le gouvernement de Sa Majesté doit donc s'attendre également à voir l'idée d'une union générale des provinces de l'Amérique britannique du Nord compter plus de partisans qu'on ne l'aurait cru probable il y a six mois.

7. Toutefois, je prévois qu'il y aura de graves difficultés de détail à aplanir avant que l'on puisse faire quelque progrès que ce soit vers la réalisation d'un projet d'union partielle ou générale, soit fédérale, soit législative. Entre temps, je suis convaincu que la visite d'un si grand nombre de citoyens des colonies voisines, a été la source indirecte d'une multitude d'avantages. Je ne puis m'empêcher de constater qu'il en est

résulté un meilleur état d'esprit—le vœu d'une action plus concertée, et le désir de subordonner les intérêts de clocher à une politique plus large et généreuse.

8. J'ai eu maintes fois l'occasion de rencontrer nos visiteurs, soit à l'Hôtel du gouvernement, soit dans des endroits publics, et j'espère n'avoir donné cours à aucune opinion que ni vous-même, ni le gouvernement de Sa Majesté ne partagez. En une circonstance, lors d'un grand banquet, j'ai dû répondre à un toast que l'on m'avait porté, et vu que les journaux ont publié des comptes rendus quelque peu contradictoires sur les observations que j'ai formulées à ce moment-là, je crois opportun de vous faire tenir sous ce pli celui qui me paraît le plus exact. J'ai toujours exprimé l'espoir d'une plus grande unité d'action, de la part de ces colonies, en vue de la solution de plusieurs questions importantes, mais je n'ai jamais eu l'intention, et cela serait non seulement prématuré mais incompatible avec mes fonctions, de paraître préconiser aucune union générale dans le sens qu'avaient à l'esprit d'autres orateurs.

J'ai, etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MACDONNELL.

Au très hon. EDWARD CARDWELL, M.P."

Les quatre dépêches suivantes se rapportent simplement au personnel de la délégation, de même qu'à la date et à l'endroit de la réunion. Vient ensuite le document qui suit:

"Copie d'un rapport d'un comité de l'honorable Conseil exécutif, approuvé par Son Excellence le Gouverneur en conseil, le 29 août 1864.

Le Comité en conseil a étudié très sérieusement les dépêches échangées entre Votre Excellence et les lieutenants-gouverneurs du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard, sur le sujet de la conférence que l'on projette de tenir à Charlottetown, touchant l'union future de ces provinces avec le Canada.

Le Comité est tout à fait de l'avis des lieutenants-gouverneurs, que la réunion projetée doive nécessairement être d'un caractère officieux, mais il estime qu'il ne peut manquer de découler de grands avantages de l'occasion qui s'offrira ainsi d'étudier la possibilité d'unir les diverses provinces sous un seul gouvernement; et si l'on découvrait des motifs suffisants de croire à la création d'une telle union, le Comité est d'avis que l'on pourrait alors tenir une conférence d'un caractère plus officiel. et soumettre au gouvernement impérial les données générales de la politique projetée qui permettraient aux ministres de Sa Majesté de juger si les intérêts de l'Empire en seraient avancés, et de donner la sanction de la Reine à toute négociation future sur ce sujet.

Le Comité prie donc respectueusement votre Excellence d'autoriser ceux de ses conseillers que leurs fonctions officielles ne retiendraient pas à Québec, à se rendre à Charlottetown dans le but de conférer officieusement avec les représentants des provinces maritimes.

(Copie conforme.)

(Signé) U.-A. HIMSWORTH, Ag. C.E.C.

(N° 19)

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX, N.-E.,

Le 15 septembre 1864.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous informer que la conférence projetée des délégués des provinces maritimes a eu lieu à Charlottetown (Ile du Prince-Edouard), jeudi le 1er du mois courant. Huit membres du gouvernement canadien,—MM. J. A. Macdonald, Cartier, Galt, Brown, McGee, McDougall, Langevin et Campbell—s'y étaient rendus pour y soumettre certaines propositions de la part du Canada.

2. Croyant que les propositions du gouvernement canadien pouvaient influer sur leurs délibérations, les délégués ont voulu entendre les représentants du gouvernement avant d'entamer leurs propres discussions.

3. Plusieurs jours furent consacrés à l'examen de ces propositions, après quoi les ministres canadiens furent invités à participer à la conférence. Autant que je sache, le seul résultat de la conférence a été celui-ci: chacun est en faveur d'une union générale quelconque des colonies, si l'on peut en arrêter les détails de façon que personne n'ait à y perdre.

4. Les délégués de l'Ile du Prince-Edouard ne s'opposeraient probablement pas à une union fédérale qui ne leur enlèverait pas leurs institutions locales ni leur hôtel du gouvernement, mais je crois savoir qu'ils repousseront toute proposition tendant à faire absorber leur propre législature par un organisme plus grand.

5. Le 7 du courant j'ai reçu un télégramme m'avisant que tous les délégués ainsi que les membres du gouvernement canadien arriveraient à Halifax samedi, le 10, et y reprendraient leurs séances jusqu'au mardi suivant.

6. Je les ai donc invités à dîner à l'hôtel du Gouvernement le samedi et j'ai eu là le plaisir de voir réunis à ma table le plus imposant groupe d'hommes d'Etat de l'Amérique britannique jamais réunis à Halifax.

7. Le lundi, ils furent reçus à un banquet dont on a déjà publié un compte rendu complet et ce fut là une occasion tout à fait remarquable. En réponse à un toast que l'on m'avait porté, j'ai cru pouvoir dire que, si le gouvernement de Sa Majesté avait des raisons manifestes de ne pas lancer un tel mouvement, il n'en était pas moins disposé à accueillir favorablement toute proposition qu'adopteraient les provinces britanniques et qui fourniraient l'occasion d'accroître le bien-être et la prospérité des sujets de Sa Majesté en leur assurant une plus grande unité d'action dans leurs entreprises communes.

8. Le mercredi, les délégués quittèrent la ville et je crois qu'ils poursuivront leurs délibérations à Saint-Jean.

9. J'ai lieu de croire que le gouvernement du Canada a l'intention d'inviter les délégués des autres provinces à se réunir à Québec pour y discuter un plan d'union générale ou de fédération. Je vous prie donc de m'autoriser à nommer des délégués qui discuteront ces grandes questions au nom de la Nouvelle-Ecosse.

10. Si j'en juge par l'esprit de loyauté qui a présidé aux discussions qui ont eu lieu jusqu'ici, on peut permettre l'examen d'un plan d'union plus vaste que celle qui existe aujourd'hui sans craindre de compromettre les intérêts de l'Empire. Toutefois, vu la dépêche du duc de Newcastle en date du 27 janvier 1860, je crois devoir demander la permission du gouvernement de Sa Majesté avant de confier à des délégués l'étude d'une union générale de ces provinces.

11. La réunion projetée doit avoir lieu à Québec vers le 10 octobre; il ne reste donc que juste le temps de me faire connaître vos désirs à ce sujet.

J'ai, &c.,

RICHARD GRAVES MACDONELL,
Lieutenant gouverneur.

Au très honorable EDWARD CARDWELL, M.P., &c.

(N° 15)

DOWNING STREET,
le 1er octobre 1864.

MONSIEUR,

J'ai reçu votre dépêche n° 19, en date du 15 septembre, me donnant les détails que vous avez pu recueillir sur la conférence tenue à Charlottetown au sujet d'une union intercoloniale des provinces de l'Amérique britannique du Nord.

Je dois vous remercier des renseignements précieux que vous m'avez communiqués. A propos de l'autorisation que vous sollicitiez de charger des membres de votre conseil de se rendre à Québec pour y reprendre l'étude de cette question, j'ai reçu un mot de lord Monck me laissant entendre qu'il a l'intention de communiquer avec moi à ce sujet; mais comme le temps presse, puisque la réunion doit avoir lieu au début du mois d'octobre, je n'hésite aucunement à vous accorder dès maintenant l'autorisation demandée.

J'ai, etc.,

(Signé) EDWARD CARDWELL.

Au lieutenant gouverneur, sir RICHARD GRAVES MACDONNELL,
C.B., &c., &c., &c.

(N° 20)

Hôtel du Gouvernement, Halifax (N.-E.),
le 29 septembre 1864.

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer que mes ministres désirent fort que des délégués de cette province soient chargés de se rendre à Québec pour y conférer avec les délégués des autres provinces maritimes et du Canada. La conférence portera sur la possibilité d'une union, soit fédérale, soit législative, de toute l'Amérique britannique du Nord. Même Terre-Neuve s'y fait représenter. Toutefois, comme la conférence doit s'ouvrir le 10 octobre, les délégués de la Nouvelle-Ecosse ne pourront pas se rendre à Québec pour cette date si j'attends, pour les nommer, d'avoir reçu votre autorisation qui n'arrivera à Halifax que par le courrier du 12 octobre.

2. N'ayant aucune raison de croire que vous ne tenez pas à voir cette province sans représentation à une conférence chargée de discuter des questions intercoloniales intéressant toutes les colonies de l'Amérique britannique du Nord, j'ai consenti, hier, lors d'une réunion du conseil exécutif, à envoyer à la conférence de Québec les personnages qui ont représenté la province à la conférence de Charlottetown et de Halifax.

3. Toutefois, j'ai constaté depuis que nous n'avons reçu de lord Monck aucune invitation que je puisse considérer comme officielle, me justifiant d'envoyer des délégués de cette province à une conférence où, à proprement parler, ils n'ont pas le droit de se rendre sans votre autorisation. De fait, je ne sache pas que les délégués de la Nouvelle-Ecosse y aient été invités. J'ai donc télégraphié à lord Monck à cet effet et comme il me sera peut-être impossible, pour toutes ces raisons, de nommer des délégués à la conférence de Québec, je crois devoir vous donner toutes ces explications.

J'ai, &c.,

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

Richard Graves MacDonnell.

Au très honorable Edward Cardwell, M.P.

(N° 19)

Downing Street,
le 14 octobre 1864.

Monsieur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre dépêche n° 20, en date du 29 septembre, au sujet de la nomination de délégués à une conférence qui aura lieu à Québec pour discuter de l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord. Je vous prie de vous reporter à la dépêche que je vous adressais le 1er de ce mois et dans laquelle je vous autorisais à nommer des délégués de la Nouvelle-Ecosse à cette conférence.

J'ai, etc.,

(Signé) Edward Cardwell.

Au Lieutenant gouverneur, sir Richard Graves MacDonnell,
C.B., &c., &c., &c.

(N° 23)

Hôtel du Gouvernement, Halifax, N.-E.

Le 3 octobre 1864.

Monsieur,

Au sujet de ma dépêche n° 20, en date du 29 dernier, j'ai maintenant l'honneur de vous informer que le 1er du courant je recevais du gouverneur général l'invitation formelle ci-jointe de charger des représentants de cette province de conférer à Québec avec les ministres canadiens au sujet de l'union ou fédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord.

2. Comme le gouverneur général est en même temps gouverneur en chef de la Nouvelle-Ecosse et que vraisemblablement il est au courant des désirs du gouvernement de Sa Majesté touchant l'opportunité d'une telle discussion, j'ai cru ne pas pouvoir refuser de me rendre à son invitation et en conséquence j'ai désigné aujourd'hui même comme délégués à Québec les représentants que j'avais choisis pour la conférence de l'île du Prince-Edouard.

3. Ces représentants sont l'honorable Charles Tupper, secrétaire provincial, l'honorable Wm. A. Henry, procureur général, l'honorable Jonathan McCully, C.L., l'honorable R. B. Dickey, C.L., et M. Adams G. Archibald, M.P.P.

J'ai etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MacDONNELL.

Au très honorable Edward Cardwell, M.P., etc.

Québec, le 23 septembre 1864.

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous transmettre copie d'une délibération approuvée du Conseil exécutif du Canada au sujet d'une conférence projetée entre des délégués de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard et de Terre-Neuve et les ministres du Canada. Cette conférence serait chargée d'étudier l'union de ces colonies et d'arrêter les détails d'un plan pratique qui serait soumis au secrétaire d'Etat aux Colonies, comme exprimant les vues des divers gouvernements de ces provinces, en vue d'obtenir son autorisation de légiférer à ce sujet.

Pour me conformer au désir exprimé dans cette délibération j'ai l'honneur de vous inviter à charger des délégués de représenter votre province à cette conférence qui aura lieu à Québec le 10 octobre.

J'ai, etc.

(Signé) MONCK.

A sir Richard Graves MacDonnell, etc.

Copie d'un rapport d'un comité du Conseil exécutif approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 23 septembre 1864.

Le Comité du Conseil a l'honneur d'informer Votre Excellence que les délégués du Conseil exécutif qui ont rencontré les représentants des provinces maritimes à Charlottetown le 1er du courant, en conformité d'un arrêté du conseil du 29 dernier, ont fait rapport que ladite conférence avait eu lieu, que la question d'une confédération des colonies de l'Amérique britannique du Nord y avait été discutée à fond et que l'étude en était rendue au point où les membres croyaient qu'elle devrait être reprise et revêtir un caractère officiel avec l'approbation des gouvernements des diverses provinces.

Le Comité a donc l'honneur de s'adresser à Votre Excellence et de lui demander que les gouvernements de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard et de Terre-Neuve soient invités à charger, en vertu de l'autorité conférée par la dépêche du Secrétaire pour les Colonies au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse, en date du 6 juillet 1862, et communiquée à Votre Excellence le même jour dans une dépêche du Colonial Office, des délégués de conférer avec le gouvernement canadien au sujet d'une union ou fédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord.

Le Comité, après avoir constaté le temps et l'endroit qui conviendraient le mieux aux divers gouvernements, recommande que la convention ait lieu à Québec, le 10e jour du mois d'octobre prochain.

(Copie conforme)

(Signé) WM. H. LEE, C.E.C.

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX, N.-E.

Le 3 octobre 1864.

MILORD,

J'ai l'honneur de vous informer que j'ai reçu, le 30 du mois dernier, votre dépêche du 23 du même mois me transmettant copie d'une délibération du Conseil exécutif du Canada, en date du 23 septembre 1864, et m'invitant à nommer des délégués de la Nouvelle-Ecosse à la conférence qui aura lieu prochainement à Québec le 10 du courant.

J'ai l'honneur d'informer Votre Seigneurie que j'ai fait communiquer à mes ministres sa dépêche et son contenu et que, en conformité de sa dépêche, j'ai nommé pour se réunir à Québec, le 10 du courant, avec les représentants des autres provinces britanniques l'honorable secrétaire provincial, l'honorable procureur général, l'honorable R. B. Dickey, l'honorable J. McCully et M. A. G. Archibald.

J'ai etc.,

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MacDONNELL.

A son Excellence le VICOMTE MONCK, gouverneur général.

Hôtel du Gouvernement, Québec.

Le 12 novembre 1864.

Monsieur,

Pour faire suite à ma dépêche du 23 septembre et à votre réponse du 3 octobre, j'ai l'honneur de vous informer que les délégués que vous avez nommés pour représenter la Nouvelle-Ecosse ont commencé, le 10 octobre, leurs entretiens avec les délégués des autres provinces et les ministres du Canada.

Les membres de la conférence ont choisi comme président sir E.-P. Taché, premier ministre du Canada, et j'ai l'honneur de vous transmettre une copie des résolutions adoptées par la conférence, copie dont l'authenticité est assurée par la signature du président.

J'ai fait parvenir une copie semblable au secrétaire d'Etat aux Colonies, aux lieutenants-gouverneurs du Nouveau-Brunswick et de l'île du Prince-Edouard, ainsi qu'au gouverneur de Terre-Neuve.

J'ai, etc.,

(Signé) MONCK.

Au lieutenant-gouverneur sir Richard Graves MacDonnell, C.B.

(N° 41)

Hôtel du Gouvernement, Halifax, N.-E.

Le 8 décembre 1864.

Monsieur,

La copie ci-jointe des résolutions adoptées à la Conférence de Québec ne m'est parvenue que le 6 du courant, retard considérable et encore inexpliqué dont a été l'objet la copie que l'on a fait parvenir du Canada aux délégués de cette province.

2. Ces messieurs ne croient pas nécessaire d'ajouter des détails à leur rapport. Bien avant que cette dépêche vous parvienne, lord Monck vous aura mis au courant des délibérations et des résolutions de la conférence. Quant à mes opinions personnelles sur ce sujet j'ai déjà eu l'occasion de vous les faire connaître.

Inutile donc d'entrer dans plus de détails pour le moment. A l'exemple des délégués, j'attendrai que le gouvernement de Sa Majesté fasse connaître ses vues au sujet du projet de fédération. Le public ainsi que les ministres sont, j'en suis convaincu, disposés à accepter avec toute la déférence voulue les opinions et les désirs du gouvernement de Sa Majesté.

J'ai, etc.,

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MacDONNELL.

Au très honorable Edward Cardwell, M.P., etc.

5 décembre 1864.—Les délégués de la Nouvelle-Ecosse à la Conférence de Québec soumettent au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse le rapport suivant:

HALIFAX, N.-E.,

le 5 décembre 1864.

PLAISE À VOTRE EXCELLENCE,

Les délégués soussignés, désignés par Votre Excellence à la demande du gouverneur général pour s'entretenir à Québec au sujet d'une union entre les provinces de l'Amérique britannique du Nord, ont l'honneur de soumettre leur rapport.

La Conférence se composait des membres suivants:

Suit une liste de tous les délégués...

"Les membres susdits, s'étant réunis à l'Hôtel du Gouvernement à Québec le 10e jour du mois d'octobre dernier, se sont constitués en conférence en choisissant comme président l'hon. sir E.-P. Taché et comme secrétaire conjoints les honorables William McDougall, Charles Tupper, S. L. Tilley, Ambrose Shea et W. H. Pope. Ceux-ci ont choisi comme secrétaire actif M. H. Bernard, choix qui fut ratifié par la Conférence.

"Après des délibérations quotidiennes et prolongées qui durèrent jusqu'au 27 octobre, la Conférence s'ajourna pour se réunir de nouveau à Montréal où eut lieu une séance finale le 29 octobre. A cette réunion il fut décidé à l'unanimité que les délégués présenteraient le rapport ci-joint comme résultat de la conférence, que chaque membre certifierait en y apposant sa signature. Comme ce rapport traite de tous les aspects de la question, point n'est besoin de donner d'autres détails à Votre Excellence à ce sujet. Il nous fait plaisir de remarquer, toutefois, que la note dominante de toute la discussion a été ce sentiment unanime de loyauté et de dévouement à la Couronne, de fidèle attachement à l'Empire et le désir commun de choisir une constitution qui unirait toutes les ressources des provinces représentées dans un commun effort pour conserver les droits et les privilèges dont les habitants de ces mêmes provinces jouissent comme sujets britanniques et maintenir le lien qui les unit à la mère patrie.

"Les soussignés ne sauraient clore ce rapport sans dire à quel point ils ont été touchés de la bonne volonté générale qui a présidé aux délibérations de la conférence ainsi que de l'amabilité et de la courtoisie dont les délégués des provinces maritimes n'ont cessé d'être l'objet de la part des ministres et du peuple du Canada.

"Le tout respectueusement soumis,

CHARLES TUPPER,
W. A. HENRY,
J. McCULLY,
ADAMS G. ARCHIBALD".

Au lieutenant-gouverneur sir RICHARD GRAVES MACDONNELL, C.B.

14927—15

Suivent les Résolutions de Québec, numérotées de 1 à 72.

Viennent ensuite en appendice copies des documents suivants:

(N° 2)

DOWNING STREET,
le 7 janvier 1865.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre dépêche n° 41, en date du 8 décembre, renfermant une copie des résolutions adoptées au cours de la conférence tenue dernièrement à Québec au sujet de l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord.

J'ai, etc.,

(Signé) EDWARD CARDWELL.

Au lieutenant-gouverneur, sir RICHARD GRAVES MACDONNELL, C.B.

(N° 168)

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, QUÉBEC,
Le 7 novembre 1864.

MONSIEUR,

Pour faire suite à ma dépêche (nº 135) du 23 septembre vous informant que j'avais prié les lieutenants-gouverneurs du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et de l'île du Prince-Edouard ainsi que le gouverneur de Terre-Neuve de choisir des délégués pour conférer avec les membres du gouvernement canadien sur la possibilité d'en arriver à une union des colonies de l'Amérique britannique du Nord, ainsi qu'à mes dépêches du 14 octobre (n° 151) et du 2 novembre (n° 165) par lesquelles je vous faisais parvenir les réponses reçues à ce sujet, j'ai l'honneur de vous informer qu'un grand nombre de délégués désignés dans ces dépêches comme représentants des diverses colonies sont arrivés à Québec le lundi 10 octobre, jour fixé pour l'ouverture de la Conférence.

Après avoir choisi sir E.-P. Taché, premier ministre du Canada, comme président des délibérations, ils se mirent immédiatement à l'étude de l'importante question qui était l'objet de leur réunion.

Les séances commencèrent le 10 octobre et se poursuivirent de jour en jour jusqu'au 28 du même mois.

J'ai maintenant l'honneur de vous faire parvenir les résolutions adoptées à cette conférence, résolutions auxquelles je prierais vous-même et le gouvernement de Sa Majesté d'accorder une bienveillante attention.

Au cours des nombreux entretiens que j'ai eus avec les membres de la conférence, j'ai pu constater que tous, sans exception, étaient animés du plus sincère sentiment de loyauté envers la Reine, du plus vif désir de maintenir le lien qui les unit à l'Angleterre et de faire servir l'union projetée à resserrer ce lien en faisant retomber davantage sur les provinces les obligations d'un gouvernement autonome.

Je ne m'attarderai pas à développer la thèse de l'à-propos d'une union des provinces, si cette union peut être effectuée d'après des principes qui en assurent la force et la permanence.

Un plan d'union bien conçu, qu'on le considère au point de vue de l'administration, du commerce ou de la défense, offre des avantages qui, pour moi, sont évidents. Ce serait, à mon sens, pure perte de temps que de les indiquer. D'ailleurs, le fait que les hommes publics les plus éminents de toutes les provinces ont été unanimes à proclamer l'opportunité d'une telle union rend superflu, me semble-t-il, tout plaidoyer en sa faveur.

Vous remarquerez que le projet arrêté à la conférence comporte l'union, d'après le principe monarchique, de toutes les provinces sous un seul gouverneur nommé par la couronne; il comporte aussi comme en Angleterre des ministres responsables à un parlement composé de deux Chambres dont l'une est nommée par la couronne et l'autre est élue par le peuple.

Toutes les affaires d'intérêt général pour les provinces unies reviendront à ce gouvernement central ou à cette législature centrale qui aura sur toutes questions une autorité suprême, subordonnément, cela va de soi, aux droits de la couronne et du parlement impérial.

Pour les fins de l'administration locale, on propose de nommer dans chaque province un haut fonctionnaire exécutif, choisi par le gouverneur et révocable par lui pour des raisons qui seront spécifiées, et de lui adjoindre un corps législatif dont la constitution sera laissée aux législatures existantes, subordonnément à l'approbation du gouvernement et du parlement de l'Empire.

Les administrations locales seront chargées de certaines fonctions définies et de caractère local et elles n'auront de droits ou pouvoirs que ceux qui leur seront expressément attribués par l'acte d'union.

On se propose de réserver au gouvernement central le droit d'annuler les lois adoptées par les législatures locales.

Voilà, je crois, qui donne une idée générale de l'aspect constitutionnel du projet d'union et j'espère que le gouvernement de Sa Majesté le trouvera digne de son approbation.

Je ne parle pas du règlement des questions financières entre les membres de l'union projetée. Ce sont là des questions qui intéressent uniquement les provinces et sur lesquelles on peut, je crois, les laisser libres d'agir selon qu'elles le jugeront bon dans leur propre intérêt.

En vous soumettant ces résolutions, je me permets de vous signaler que, selon moi, le désir de resserrer les liens entre les diverses parties de l'Amérique britannique du Nord a pris fortement racine dans l'esprit des hommes les plus réfléchis et les plus sérieux de ces provinces. J'espère donc qu'en suivant le plan soumis dans ces résolutions ou un plan analogue il sera possible d'effectuer une union qui répondra aux aspirations d'une partie si loyale et si influente des sujets de Sa Majesté.

J'ai, etc.,

(Signé) MONCK.

Au très honorable EDWARD CARDWELL, M.P.

14927—15½

(N° 26)

DOWNING STREET,

le 8 décembre 1864.

MONSIEUR,

Ci-inclus copie de la réponse du gouvernement de Sa Majesté à la dépêche à laquelle le vicomte Monck avait joint les résolutions adoptées à la Conférence de Québec. Vous constaterez que le gouvernement de Sa Majesté a accepté avec plaisir dans ses grandes lignes le projet d'un organisme central et qu'il a remis à plus tard, au moment où les dispositions du projet de loi prévu seront à l'étude, la discussion des détails de l'entente destinés à accorder à cet organisme central le contrôle sur les gouvernements locaux prévus. Le gouvernement de Sa Majesté apprécie hautement l'esprit qui a régné dans la conférence lors de l'étude de cette question si importante et si difficile et, pour sa part, il désire ardemment faire tout en son pouvoir pour mener à bien cette entreprise.

Je dois donc vous aviser de seconder, autant que vous le pourrez, le gouverneur général dans les mesures qu'il doit bientôt prendre pour aider à la réalisation de ce plan.

J'ai etc.,

(Signé) EDWARD CARDWELL.

Au lieutenant-gouverneur, SIR RICHARD GRAVES MACDONNELL, C.B., etc.

(Copie, Canada, N° 93)

DOWNING STREET,

le 3 décembre 1864.

MILORD,

Le gouvernement de Sa Majesté a reçu avec la plus vive satisfaction la dépêche que Votre Seigneurie lui adressait le 7 dernier et par laquelle elle soumettait à sa considération les résolutions adoptées par les délégués des diverses provinces de l'Amérique britannique du Nord réunis à Québec.

Du consentement de la couronne et à l'invitation du gouverneur général, des représentants de toutes les provinces, choisis par leur lieutenant-gouverneur respectif, sans distinction de parti, se réunirent pour étudier des questions de la plus haute importance pour tous les sujets de Sa Majesté, sans distinction de race et de croyance, habitant ces provinces; et ils sont arrivés à une conclusion destinée à exercer la plus grande influence sur le bien-être futur de toute la communauté.

Animés du plus vif sentiment de loyauté et de dévouement à l'égard de leur souveraine, désireux d'assurer à leur postérité, pendant tous les temps à venir, les avantages dont ils jouissent comme sujets de la couronne britannique et fortement attachés aux institutions sous lesquelles ils vivent,—ils ont poursuivi leurs délibérations avec beaucoup de patience et de jugement et sont arrivés à des conclusions unanimes sur des questions qui, dans des circonstances moins favorables, n'auraient pas manqué de soulever nombre de controverses.

Un tel résultat est, on ne peut plus, à l'honneur de ceux qui ont pris part à ces délibérations.

Il doit inspirer confiance en ceux dont le jugement et le caractère ont permis de l'obtenir et il passera à jamais dans les annales comme un témoignage de l'influence salutaire exercée par les institutions à l'ombre desquelles ces qualités se sont à ce point développées.

Le gouvernement de Sa Majesté a donné à votre dépêche ainsi qu'aux résolutions de la conférence sa plus entière considération. Il a été d'avis que ceux qui ont formulé ces résolutions l'ont fait afin de réaliser, entre ces provinces, une union, sous un seul gouvernement, aussi complète et aussi étroite que le permettent les circonstances et les intérêts existants. Il les accepte donc comme étant, de l'opinion mûrie de ceux qui sont le plus à même d'en juger, la base la plus satisfaisante de toute mesure que pourra adopter le parlement impérial pour arriver au résultat désiré.

Le point le plus important pour assurer le bon fonctionnement du projet est la délimitation précise des pouvoirs entre le gouvernement central et les législatures locales dans leurs relations mutuelles. On n'a pu réussir à écarter de ces résolutions certaines dispositions qui, peut-être, cadrent moins bien avec la simplicité et l'unité du projet, mais en général, et c'est l'opinion du gouvernement de Sa Majesté, on a fait tout ce qui était possible pour assurer au gouvernement central des moyens d'action efficaces dans les provinces et en même temps prévenir les difficultés qui ne manqueraient pas de surgir s'il pouvait y avoir des doutes quant aux limites respectives des pouvoirs centraux et locaux.

Il a constaté avec plaisir que tout en voulant accorder des pouvoirs étendus aux législatures locales on n'a pas perdu de vue le principe d'un contrôle central. On ne saurait exagérer l'importance de ce principe, dont le maintien est essentiel à la bonne application du projet et à l'harmonie qu'il doit maintenir entre le gouvernement central et les administrations locales. Un des points les plus importants du projet est la dépense qu'entraînera le fonctionnement du gouvernement central et des gouvernements locaux. Le gouvernement de Sa Majesté a le ferme espoir qu'on arrivera à régler cette question sans trop augmenter les dépenses globales et sans trop accroître les impôts, ce qui pourrait retarder le développement industriel ou imposer de nouvelles charges au commerce du pays.

Le gouvernement de Sa Majesté s'empresse de vous témoigner son approbation générale des délibérations de la Conférence. Deux dispositions, toutefois, demanderaient certaines modifications. La première, qui se trouve à la 44e résolution, se rapporte à l'exercice du droit de grâce. De l'avis du gouvernement de Sa Majesté c'est là un droit qui revient au représentant du souverain et qu'on ne pourrait pas légitimement remettre aux lieutenants-gouverneurs nommés, non pas directement par la couronne, mais par le gouvernement central des provinces unies.

Le second point que le gouvernement de Sa Majesté voudrait voir remettre à l'étude est cette disposition qui se rapporte à la constitution du Conseil législatif. Tout en reconnaissant le bien-fondé des motifs qui ont poussé la Conférence à déterminer le mode de composition de cet organisme si important à la constitution de la législature, il se demande si, avec un nombre déterminé de membres nommés à vie, il sera toujours possible de rétablir l'harmonie entre le Conseil législatif et l'Assemblée populaire au cas, malheureusement possible, où il s'élèverait une forte divergence d'opinions entre ces deux Chambres.

Ces deux points, dont l'un se rapporte à la prérogative de la couronne et l'autre à la constitution de la Chambre haute, paraissaient demander une mention spéciale. Les questions de moindre importance, celles qui se rapportent à des détails, peuvent bien être remises à plus tard, quand le projet de loi dont doit être saisi le parlement impérial sera à l'étude. Le gouvernement de Sa Majesté ne prévoit aucune difficulté dans cette partie du travail; les résolutions sont suffisamment explicites pour diriger ceux qui seront chargés de la préparation du projet de loi. Il est d'avis que, de concert avec les lieutenants-gouverneurs des provinces, vous devriez prendre immédiatement les mesures nécessaires pour soumettre le projet de la Conférence aux législatures provinciales. Si, comme je l'espère, vous pouvez nous informer que les législatures ont approuvé et adopté ce projet, le gouvernement de Sa Majesté fera tout en son pouvoir pour y donner suite.

Le mieux qu'il y aurait à faire ce serait peut-être de choisir, de concert avec les lieutenants-gouverneurs, un groupe de représentants, parmi les plus compétents, qui se rendrait ici, assisterait à la préparation du projet de loi et aiderait le gouvernement de Sa Majesté à résoudre les difficultés qui pourront surgir lors de l'adoption du bill par les deux Chambres.

J'ai, etc.,

(Signé) E. CARDWELL.

Au gouverneur, le vicomte MONCK, etc., etc.

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, QUÉBEC,

Le 23 décembre 1864.

MONSIEUR,

Pour faire suite à mes dépêches portant les numéros indiqués en marge de la présente, j'ai l'honneur de vous faire parvenir pour votre gouverne copie d'une dépêche que le secrétaire d'Etat aux Colonies m'adressait au sujet des résolutions adoptées lors de la Conférence tenue à Québec en octobre dernier pour étudier l'opportunité d'une union des provinces de l'Amérique britannique du Nord.

Dans cette dépêche, M. Cardwell me dit: "De concert avec les lieutenants-gouverneurs des provinces vous devriez prendre les mesures nécessaires pour soumettre le projet de la Conférence aux législatures provinciales".

Conformément à ces instructions, j'ai convoqué le parlement du Canada pour le jeudi 19 janvier 1865. Je me propose alors de soumettre aux deux Chambres de la Législature la question importante dont parle M. Cardwell dans sa dépêche, afin que, si elles le jugent à propos, les Chambres puissent adopter une adresse à la Reine, priant Sa Majesté d'ordonner que des mesures soient prises afin que le parlement impérial adopte une loi unissant les provinces de l'Amérique britannique du Nord selon le plan adopté par la Conférernce de Québec.

Je vous serais reconnaissant si, après avoir pris l'avis de vos conseillers, vous vouliez bien m'informer de ce que vous avez l'intention de faire pour vous conformer aux instructions de M. Cardwell.

J'ai, etc.,

(Signé) MONCK.

Au lieutenant-gouverneur, SIR RICHARD GRAVES MACDONNELL, C.B.

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX, N.-E.

Le 9 janvier 1865.

MILORD,

J'ai l'honneur d'accuser réception de la dépêche de Votre Excellence, datée le 23 décembre, transmettant copie de la réponse du premier secrétaire d'Etat de Sa Majesté à Votre Excellence et exposant les vues du gouvernement de la Reine sur les résolutions adoptées à la Conférence de Québec.

2. Quant à la méthode que Votre Excellence suggère afin qu'il soit donné suite aux instructions du gouvernement de Sa Majesté, savoir, soumettre le projet de conférence à l'examen des diverses législatures, je suis en mesure de déclarer que ce gouvernement prendra des mesures semblables à celles que l'on envisage au Canada. C'est-à-dire, lorsque la correspondance et les documents relatifs au sujet auront été déposés au Parlement, que j'ai convoqué pour le 9 février, le leader du gouvernement proposera qu'une adresse soit transmise à Sa Majesté la priant d'ordonner au parlement impérial d'adopter une loi portant union des provinces de l'Amérique britannique du Nord. On proposera comme base d'une telle union les résolutions de la conférence de Québec, auxquelles il devra être donné suite de la façon que Sa Majesté peut juger la plus compatible avec les intérêts communs de la Couronne et de ces parties de l'Empire britannique.

3. Il est évident d'après la communication du très honorable secrétaire d'Etat que le gouvernement de Sa Majesté compte sur l'aide des délégations des diverses provinces pour l'élaboration d'un projet de loi incorporant les propositions de la conférence de Québec. Il apparaît aussi, à moi comme aux membres de mon gouvernement, qu'afin de prévenir les divergences d'avis nombreuses et probables susceptibles de s'élever dans chaque législature, divergences risquant de surgir dans la discussion d'une variété de détails par plusieurs parlements indépendants, malgré l'unanimité d'opinion sur les objectifs principaux et les principes du projet dans ses grandes lignes, il est préférable que ces provinces profitent de l'arbitrage amical du gouvernement de la Reine et envoie des délégués consulter avec lui durant l'élaboration du projet de loi impérial. Les vues particulières des législatures pourraient, au besoin, trouver leur expression dans les instructions données par chacune d'elles à ses délégués.

4. Cette méthode serait la plus sage pour trancher toute question de prérogative ainsi que pour décider les amendements que l'on proposerait d'apporter aux résolutions de Québec. Sur tous ces points, moi-même et mon conseil estimons que la manière la plus simple et la plus efficace de servir ces provinces est de nous en remettre à la sagesse, à la discrétion et à la bienveillance du gouvernement impérial.

5. Toute autre méthode paraît à ce gouvernement devoir ouvrir la porte à la reprise, non pas d'une conférence, mais d'autant de conférences qu'il existe de législatures distinctes. Une telle méthode aboutirait peut-être à l'ajournement indéfini de toute union, et ce gouvernement aurait lieu de craindre que de graves conséquences et de multiples embarras ne suivraient pour la chose publique si l'on ajournait des questions d'une telle importance et si l'on en retardait l'étude au point que le parlement impérial ne pourrait les régler par voie législative durant l'année en cours.

6. J'espère que mes vues et celles de ce gouvernement concordent avec celles de Votre Excellence, et que toutes ces provinces puissent réaliser bientôt les espoirs qu'elles placent dans une union, en s'en remettant généralement à la compétence et à la sagesse du gouvernement de Sa Majesté du soin de régler de façon satisfaisante les détails que la conférence de Québec peut ne pas avoir arrêtés définitivement.

J'ai l'honneur, etc., etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MacDONNELL.

Au gouverneur général le VICOMTE MONCK.

(N° 51)

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX, N.-E.

Le 13 janvier 1865.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de transmettre copie d'une dépêche reçue de lord Monck le 6 du courant, s'informant de la méthode que j'entends adopter afin de donner suite à vos instructions, telles que communiquées à Son Excellence dans votre dépêche du 3 décembre.

Vos instructions sont claires et consistent, je crois, à amener les diverses législatures de ces provinces à transmettre une adresse à la Couronne priant Sa Majesté d'ordonner l'adoption d'une loi impériale portant union de ces provinces et s'inspirant des grandes lignes des résolutions de Québec, et vu que c'est cette politique que lord Monck annonce comme étant celle qu'envisage son gouvernement, c'est avec beaucoup de plaisir que je vous fais part de l'adhésion entière de ce gouvernement à la même politique. C'est précisément la méthode que je recommandai moi-même dès que je connus vos vues sur les résolutions de Québec.

J'inclus copie de ma réponse à lord Monck, laquelle précise davantage les motifs interdisant de s'écarter, dans l'une quelconques de ces colonies, du programme simple exposé ci-dessus, à cause des divergences d'avis irréconciliables que tout écart serait susceptible de faire surgir. Moi-même et mes conseillers estimons que le projet du gouvernement de Sa Majesté consistant à élaborer la loi impériale avec l'aide de représentants des diverses colonies délégués spécialement à cette fin, fournit la méthode la plus simple et la plus expéditive d'arrêter les points de détail que le parlement impérial est plus en état de régler efficacement, sagement et complètement que plusieurs législatures indépendantes susceptibles de désaccord.

J'ai l'honneur, etc., etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MacDONNELL.

Au très honorable EDWARD CARDWELL, M.P.

(N° 55)

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX, N.-E.

Le 2 février 1865.

MONSIEUR,

Dans ma dépêche n° 13 du 31 août, j'avais l'honneur d'annoncer la nomination définitive des délégués de la Nouvelle-Ecosse à Charlottetown, chargés de discuter l'opportunité et le caractère pratique d'une union des provinces maritimes de l'Amérique britannique du Nord.

Le bref résumé ci-inclus des délibérations ne m'a été transmis que ces jours derniers par le secrétaire provincial, lui-même l'un des délégués et des secrétaires conjoints de la conférence, laquelle, comme vous le savez, s'est peu après confondue pour ainsi dire avec la conférence de Québec, d'un caractère plus général.

Vous remarquerez que dès l'ouverture de la conférence de Charlottetown, au début de septembre, les délégués du Canada, parmi lesquels se trouvaient plusieurs des hommes d'Etat les plus distingués de ce pays, furent admis à prendre part aux délibérations, et que la discussion couvrit un champ bien plus vaste que celui qui avait été soumis primitivement à l'examen des délégués par voie de résolution de leur législature respective.

Le document ci-inclus n'en offre pas moins de l'intérêt comme partie de l'historique de délibérations auxquelles les événements ont donné par la suite beaucoup plus d'ampleur que l'on n'en attendait en premier lieu.

J'ai l'honneur, etc., etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

RICHARD GRAVES MacDONNELL.

Au très honorable EDWARD CARDWELL, député.

HALIFAX, le 28 janvier 1865.

QU'IL PLAISE À SON EXCELLENCE:

Au nom des délégués chargés par Votre Excellence d'assister à la conférence tenue à Charlottetown en septembre dernier, j'ai l'honneur de vous inclure, à titre d'information, le rapport suivant des délibérations de cette conférence, dûment certifié par les signatures du président et des secrétaires conjoints.

J'ai l'honneur, etc., etc.

(Signé) CHARLES TUPPER.

A Son Excellence le lieutenant-gouverneur, etc., etc., etc.

14927—16

Rapport des délibérations d'une conférence chargée d'examiner la question d'une union législative des provinces de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard

Les délégués suivants assistaient à la conférence:

L'honorable Charles Tupper, secrétaire provincial;
" W. A. Henry, procureur général;
" Jonathan McCully, M.C.L.;
" R. B. Dickey, M.C.L.;
M. Adams G. Archibald, M.P.P.;
L'honorable S. L. Tilley, secrétaire provincial;
" W. H. Steeves, M.C.L., M.C.E.;
" J. M. Johnson, procureur général;
" E. B. Chandler, M.C.L.;
" J. H. Gray, M.P.P.;
L'honorable colonel J. H. Gray, M.C.E.;
" W. H. Pope, secrétaire colonial;
" Edward Palmer, procureur général;
" George Coles, M.P.P.;
" Andrew McDonald, M.C.L.

Les délégués se réunirent à l'édifice Colonial à Charlottetown, Ile du Prince-Edouard, le 1er jour de septembre 1864, et sur une motion de l'honorable Charles Tupper, appuyée par l'honorable S. L. Tilley, l'honorable colonel Gray fut nommé président de la conférence. Les honorables Charles Tupper et S. L. Tilley furent nommés secrétaires conjoints.

Après une discussion générale qui dura quelque temps, on décida de recevoir une députation du gouvernement du Canada qui demandait à exposer les vues de ce gouvernement sur l'union de l'Amérique britannique du Nord.

Conformément à cette décision, les membres suivants du gouvernement canadien furent reçus par la conférence le 2e jour de septembre 1864:

L'honorable J. A. McDonald, procureur général, C.-O.;
" G.-E. Cartier, procureur général, C.-E.;
" George Brown, M.P.P., président du Conseil exécutif;
" A. T. Galt, ministre des Finances;
" T. D. McGee, ministre de l'Agriculture;
" Wm McDougall, secrétaire provincial;
" Alex. Campbell, M.C.L., commissaire des Terres de la couronne;
" L.-H. Langevin, M.P.P., solliciteur général, C.-E.

La conférence se réunit séparément, et chaque jour avec ces messieurs, jusqu'au mercredi 7 septembre, et ces derniers discutèrent librement et à fond avec les membres de la conférence. Le 7 septembre, à l'invitation des délégués de la Nouvelle-Ecosse, la conférence s'ajourna au 10 septembre, à Halifax, où elle se réunit de nouveau dans la salle du Conseil législatif, et les discussions reprirent avec les membres du gouvernement canadien. Le 12 septembre, à l'invitation des délégués du Nouveau-Brunswick, la conférence s'ajourna à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick).

Avant l'ajournement, l'honorable J. A McDonald annonça à la conférence que le Conseil exécutif du Canada recommanderait à Son Excellence le gouverneur général d'inviter les lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard à envoyer des délégués à une conférence qui se tiendrait à Québec et qui serait chargée d'examiner formellement un projet d'union de toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord.

Après s'être ajournée, la conférence se réunit le 16 septembre à l'hôtel Stubbs, à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), et décida d'ajourner jusqu'à ce que la conférence qui devait se tenir à Québec eut discuté formellement tous les aspects de l'union générale.

La conférence s'ajourna donc au moment et au lieu où le président verrait à propos de la convoquer de nouveau, les secrétaires devant prévenir les membres dans un délai suffisant.

La réunion ajournée fut dûment convoquée et tenue le 3 novembre à l'hôtel Queen, à Toronto (Canada-Ouest), alors que la résolution suivante fut adoptée:

" Vu les résolutions adoptées à la Conférence de Québec en faveur d'une confédération des provinces britanniques de l'Amérique du Nord, la conférence décide d'ajourner l'examen d'un projet d'union législative des provinces maritimes et prie les secrétaires conjoints de rédiger un rapport de ses délibérations à l'intention des lieutenants-gouverneurs et des législatures des provinces maritimes."

Après l'adoption à l'unanimité d'un vote de remerciements à l'adresse du président, en témoignage de la compétence avec laquelle il s'était acquitté de ses fonctions, la conférence, à la suite d'une motion, s'ajourna *sine die.*

(Signé) *Le président,*

J. HAMILTON GRAY,

(Signé) *Les secrétaires conjoints,*

CHARLES TUPPER,

S. L. TILLEY.

QUÉBEC, 30 janvier 1865.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous transmettre, pour votre gouverne, une copie de la résolution que mon gouvernement se propose de soumettre aux deux Chambres de la législature de cette province au sujet de l'union projetée des provinces de l'Amérique britannique du Nord.

J'inclus, dans le texte qu'a fait imprimer l'Assemblée législative, copie des lettres déposées dans les deux Chambres de la législature canadienne.

(Signé) MONCK.

Au lieutenant-gouverneur, SIR RICHARD GRAVES MACDONNELL, C.B., etc., etc.

Résolu,—Qu'une humble adresse soit présentée à Sa Majesté la priant humblement qu'il lui plaise de faire soumettre une mesure au parlement impérial ayant pour objet l'union des colonies du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard, en un seul gouvernement, ladite mesure devant être basée sur les résolutions suivantes adoptées à une conférence des délégués desdites colonies, tenue en la cité de Québec, le 10 octobre 1865.

[Suit le texte des résolutions.]

HALIFAX, le 11 février 1865.

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE,

L'honorable secrétaire provincial a soumis à mon examen un rapport transmis à Votre Excellence en décembre dernier, signé par moi-même ainsi que par le procureur général, l'honorable J. McCully, et M. A. G. Archibald, exposant le résultat d'une mission dont nous avait chargés Votre Excellence, celle d'assister à une conférence à Québec sur la question de l'union intercoloniale.

Je suis heureux de pouvoir me rallier de tout cœur à ce rapport, sauf où il semblerait faire croire à l'unanimité des membres de la Conférence.

Ayant malheureusement différé d'avis avec mes collègues sur plusieurs points importants du projet soumis à Votre Excellence, je crois devoir refuser ma signature au rapport sans cette explication.

Je regrette cette circonstance d'autant moins que le très honorable secrétaire d'Etat pour les colonies, dans sa dépêche du 3 décembre dernier, estime, comme moi, que le projet est susceptible de modification et d'amélioration.

Une tâche plus agréable reste à accomplir, celle de constater l'excellence des rapports qui n'ont cessé de régner entre mes collègues et moi pendant toute la durée de ces importantes délibérations.

Répugnant fort à passer pour m'opposer à la fédération " d'après des principes équitables à l'égard des diverses provinces," j'ose demander que les motifs qui m'engagent à refuser ma signature au rapport reçoivent la même publicité que le rapport lui-même.

J'ai l'honneur de me souscrire,

Le très humble serviteur de Votre Excellence,

R. B. DICKEY.

A Son Excellence

SIR RICHARD GRAVES MACDONNELL, C.B., etc., etc., etc.

L'appendice se termine par la "Correspondance relative à la nomination de délégués à la conférence de Charlottetown," reproduite ci-après.

Lily, le 16 août 1864.

Cher monsieur,

Je regrette d'avoir à refuser, pour de nombreux motifs, de prendre part à la conférence de Charlottetown. La saison est si avancée que mon travail de l'été souffrirait tellement d'un voyage dans l'Ile du Prince-Edouard que, sans la permission du *Foreign Office,* je ne serais guère fondé à consulter mes propres sentiments au détriment de la chose publique.

Je serai de retour chez moi en octobre et je me ferai alors un réel plaisir de collaborer à la réalisation de toute mesure sur laquelle la conférence se sera entendue.

Bien sincèrement à vous,

(Signé) JOSEPH HOWE.

A l'honorable Charles Tupper.

Extrait du procès-verbal du Conseil, 19 août 1864

Il a plu à Son Excellence le lieutenant-gouverneur, sur l'avis du Conseil exécutif, de charger les personnes suivantes:

L'honorable Charles Tupper,
" W. A. Henry,
" R. B. Dickey,
Adams G. Archibald, M.P.P.,
John Locke, M.P.P.

D'examiner, avec les délégués nommés par les lieutenants-gouverneurs du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, la question de l'union des trois provinces sous un seul gouvernement et une seule législature.

(Copie conforme.)

JAMES H. THORNE, C.C.E.

Bureau du secrétaire provincial,
le 6 mars 1864.

Halifax, le 29 août 1864.

Monsieur,

Désirant que l'on comprenne bien les motifs qui nous ont engagés à décliner les fonctions de délégués qu'il a plu à Son Excellence de nous confier, nous avons l'honneur de répéter par écrit, à l'intention de Son Excellence, ce que nous avons déjà formulé verbalement, savoir, qu'une question d'une nature aussi importante que celle d'une union des provinces maritimes doit, à notre jugement, être mûrie longuement avec le concours des deux partis politiques au sein de chaque Chambre de la législature, et estimant que M. McCully, qui dirige l'opposition au Conseil et qui a appuyé la résolution que ce dernier a adoptée au sujet de l'union, est dans une position qui le désigne à la charge de délégué de l'opposition pour cette Chambre, nous ne nous croyons pas en mesure d'accepter les fonctions qu'il a plu à Son Excellence de nous confier, sans paraître acquiescer à ce que l'on pourrait interpréter comme un manque de courtoisie à l'endroit d'un collègue politique.

Nous avons l'honneur, etc.,

(Signé) A. G. ARCHIBALD.

(Signé) JOHN LOCKE.

A l'honorable secrétaire provincial, à Halifax.

Bureau du secrétaire provincial,

Halifax, le 28 août 1864.

Monsieur,

Son Excellence le lieutenant-gouverneur ayant reçu la démission de John Locke, M.P.P., l'un des délégués à la conférence sur l'union des provinces maritimes, je suis chargé par Son Excellence de vous demander de nommer un autre délégué à la place de M. Locke.

J'ai l'honneur, etc.

C. TUPPER.

À M. A. G. Archibald, M.P.P., etc.

Halifax, Nouvelle-Ecosse,

Le 29 août 1864.

Monsieur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre communication de ce matin m'informant que Son Excellence le lieutenant-gouverneur, saisi de la démission de M. John Locke, M.P.P., l'un des délégués à la conférence sur l'union proposée des provinces maritimes, Son Excellence me demande de substituer un autre nom à celui de M. Locke sur la délégation.

Considérant l'avantage qu'il y aurait à réaliser tout projet susceptible d'être arrêté à Charlottetown, afin d'obtenir la collaboration d'un membre en vue du Conseil législatif, et la situation de M. McCully, chef de l'opposition et l'un des initiateurs du mouvement en faveur de l'union dans cette branche de la législature, le désignant naturellement pour représenter l'opposition au conseil, je le recommande respectueusement comme l'un des délégués représentant l'opposition.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) A. G. ARCHIBALD.

A l'honorable secrétaire provincial.

Extrait du procès-verbal du Conseil, 29 août 1864

Il plaît à Son Excellence le lieutenant-gouverneur, sur l'avis du Conseil exécutif, de faire la nomination suivante:

L'honorable Jonathan McCully à la place de John Locke, M.P.P., démissionnaire.

Au poste de délégué chargé d'examiner, avec des délégués nommés par les lieutenants-gouverneurs du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, la question de l'union des trois provinces sous un seul gouvernement et une seule législature.

(Copie conforme.)

JAMES H. THORNE, C.C.E.

Bureau du secrétaire provincial, le 6 mars 1865.

1866

JOURNAUX DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

3e session, 23e assemblée générale

(Du 22 février au 7 mai 1866)

Le discours du trône, à l'ouverture de la session, fait allusion ni aux conférences de Charlottetown ou de Québec ni à une union quelconque des provinces.

9 mars 1866.—Le secrétaire provincial dépose à la Chambre " dépêches et correspondance relatives à l'union des colonies." (Elles forment l'appendice nº 10 des *Journaux* de l'Assemblée de 1866.)

10 avril 1866.—Le secrétaire provincial propose la résolution suivante:

" Considérant que, dans l'opinion de cette Chambre il est désirable qu'une confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord ait lieu, il est:

" Résolu,—Que Son Excellence le lieutenant-gouverneur soit autorisé à nommer des délégués pour élaborer avec le gouvernement impérial un projet d'union susceptible d'assurer la protection efficace des droits et des intérêts de cette province, chaque province devant avoir voix égale dans cette délégation, le Haut et le Bas-Canada étant considérés à cette fin comme formant des provinces séparées."

17 avril 1866.—Lors de l'examen de la résolution qui précède, un amendement fut proposé invitant " la Chambre à passer à l'examen de la résolution suivante ":—

" Attendu qu'une conférence de délégués des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, ainsi que des colonies de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard, tenue en la cité de Québec le 10e jour d'octobre 1864, a adopté certaines résolutions devant servir de base à un projet de confédération de ces provinces et colonies.

" Attendu que cette conférence a eu lieu sans l'autorisation ou la sanction de la législature et de la population de cette province.

" Attendu que depuis la tenue de cette conférence et l'adoption de ces résolutions, il n'a pas été tenu d'élections générales dans cette

province, mais que trois élections spéciales ont eu lieu dans les importantes circonscriptions d'Annapolis, de Lunenburg et de Yarmouth, et qu'auxdites élections la population a exprimé aux urnes son opposition déterminée au projet de confédération, et que les représentants élus par ces circonscriptions sont prêts à se conformer aux vœux exprimés par leurs commettants.

" Attendu qu'au cours de la présente session et de la session précédente de la législature de cette province, des pétitions portant de très nombreuses signatures et émanant de chaque circonscription de la Nouvelle-Ecosse, ont prié instamment la Chambre de refuser son adhésion au projet de confédération en question; et, de plus, que le gouvernement, quel qu'il soit, doit s'abstenir d'adopter une mesure quelconque entraînant une modification fondamentale des institutions de ce pays avant qu'il n'ait été donné à la population d'exprimer légitimement ses vœux aux urnes électorales;

" Et attendu qu'à une seule exception, la Chambre n'a jamais été saisie de pétitions l'invitant à ratifier ce projet de confédération ou tout autre projet du même ordre; et qu'en l'absence d'une expression claire et formelle en faveur d'un tel projet par la grande majorité des habitants de cette province, il serait inopportun, et dangereux, pour la tranquillité et l'intérêt général du pays, d'imposer, surtout en la présente conjoncture, ledit projet à la population;

" La Chambre décide qu'à son avis et à son sens, le gouvernement et la législature de cette province doivent s'abstenir de participer à la réalisation de tout projet de confédération des provinces et des colonies britanniques de l'Amérique du Nord, avant que l'ensemble des diverses circonscriptions de la province n'aient eu l'occasion d'exprimer d'abord leurs vues et leurs opinions sur ledit projet, d'une manière constitutionnelle aux urnes électorales."

L'amendement fut rejeté par 31 voix contre 18 et la résolution adoptée par 31 voix contre 19.

30 avril 1866.—Le secrétaire provincial dépose une " dépêche du gouverneur au secrétaire d'Etat pour les colonies, datée le 26 avril 1866 et transmettant une adresse à Sa Majesté émanant de *certains membres* du Conseil législatif et de la Chambre d'assemblée et portant sur la confédération des provinces britanniques de l'Amérique du Nord, avec minute du Conseil exécutif à ce sujet." (Pour ces documents, voir ci-après Appendice n° 10 des *Journaux* de l'Assemblée, 1866.)

Le *7 mai 1866.*—Le discours du trône prononcé à la clôture de la session, contenait les paroles suivantes:

" Qu'il me soit permis, en terminant, d'exprimer, non seulement comme représentant de Sa Gracieuse Majesté, mais aussi comme l'un des vôtres, la vive satisfaction que m'a causé votre décision sur l'importante

question de l'union de l'Amérique britannique du Nord. Le gouvernement impérial y verra avec une très vive satisfaction le moyen d'accroître la sécurité de cette partie de l'Empire; et je vois dans le geste patriotique que vous venez d'accomplir le gage le plus solide, non seulement d'une prospérité accrue pour cette province comme pour nos colonies sœurs, mais aussi de leur liaison durable avec la couronne britannique."

Appendice nº 10 des Journaux de l'Assemblée de la Nouvelle-Ecosse de 1866, intitulé " Union des Colonies "

[Sir R. G. MacDonnell à M. E. Cardwell]

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, HALIFAX.

Le 27 avril 1865.

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de porter à votre attention l'adoption, le 24 du courant, de la résolution suivante par la Chambre d'assemblée:— " La Chambre estime que les pourparlers relatifs à l'union de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard doivent être repris, conformément à la résolution adoptée à la dernière session de la législature."

2. Je n'ai guère besoin de vous dire que mon ministère a montré le vif souci de donner suite autant que possible aux vœux exprimés par le gouvernement de Sa Majesté en faveur d'une confédération générale des provinces britanniques de l'Amérique du Nord. Il saute aux yeux, cependant, qu'il compromettrait le succès définitif de ce projet si, devant une opinion publique très partagée, il l'avait soumis à l'examen de la législature ou du pays à un moment où, le Nouveau-Brunswick refusant d'entrer dans cette confédération, le territoire considérable qu'occupe cette province entre le Canada et la Nouvelle-Ecosse constituerait une immense lacune.

3. Une telle décision rendue à un tel moment et dans des circonstances aussi peu encourageantes eût probablement aggravé la difficulté d'obtenir l'adhésion de cette province à l'union générale, lors d'une occasion plus favorable.

4. Les adversaires de la présente administration ont soutenu qu'ils avaient mis en jeu leur existence politique à la législature ou devant le peuple sur la question de l'union générale. Je conçois qu'un tel argument pourrait être plus que plausible si on l'invoquait à titre d'obligation auprès du gouvernement du Nouveau-Brunswick, au cas où la Nouvelle-Ecosse eût, la première, rejeté la proposition s'inspirant des résolutions de Québec, parce que l'abstention de la Nouvelle-Ecosse ne pouvait séparer le Nouveau-Brunswick du reste du Canada, tandis que le refus du Nouveau-Brunswick rend, pour le moment, la discussion sur l'adhésion de la Nouvelle-Ecosse stérile et oiseuse au point de compromettre sérieusement les chances d'un examen équitable du fond de la question. Quel que soit l'accueil qu'elle recevrait, il saute aux yeux que les adversaires de la confédération affirmeraient que l'union générale s'avérant irréalisable pour l'instant, toute discussion sur le fond serait inopportune.

5. Ce sentiment a régné au point qu'il fallut omettre le préambule suivant qui précédait à l'origine la résolution qui vient d'être adoptée: "Attendu que l'union immédiate des provinces britanniques de l'Amérique du Nord s'avère irréalisable dans les circonstances présentes; et attendu qu'une union législative des provinces maritimes s'avère désirable, que l'union générale s'accomplisse ou non."

6. La législature et le pays paraissaient si nettement opposés à l'examen des résolutions de Québec, voyant s'évanouir tout espoir d'un résultat pratique immédiat devant l'attitude du Nouveau-Brunswick, à ce moment, qu'on alla jusqu'à considérer comme déraisonnable l'introduction dans le préambule ci-dessus d'une résolution invitant à cet examen. Cette dernière fut par conséquent retirée, et la résolution même en faveur d'une reprise des pourparlers en vue de l'union législative des provinces maritimes fut immédiatement adoptée sans division.

7. Il convient peut-être d'expliquer ici qu'il est à ma connaissance depuis quelque temps,—le lieutenant-gouverneur de l'Ile du Prince-Edouard me l'a même fait officiellement savoir aujourd'hui même,—que son ministère refuse de prendre part aux pourparlers projetés, qu'il faut donc considérer comme étant limités aux deux provinces plus importantes du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse.

8. Cette province ne saurait donc être censée avoir pris une décision ni même avoir exprimé une opinion sur le fond de l'union générale. Elle s'est bornée à exprimer pour le moment le désir de renouer les pourparlers avec une province voisine, en vue d'une union législative des deux. La législature affirme ainsi l'opportunité de supprimer des barrières et des distinctions qui séparent des provinces contiguës ayant des intérêts presque identiques et habitées par la même race. Cela comporte en soi une question d'amélioration intérieure et d'économie administrative susceptible d'être étudiée sans compromettre le moindrement l'avenir d'un projet destiné à englober toutes les provinces, étant donné que l'union de deux parties de la confédération proposée est plutôt de nature à donner plus de consistance à l'ensemble.

9. Je ne tiens pas à formuler d'opinion personnelle; j'avoue toutefois voir beaucoup de force dans les dernières observations de M. A. G. Archibald sur ce sujet, et je prends la liberté de transmettre ce discours, en même temps que ceux de M. Annand et du secrétaire provincial, lesquels permettent de se faire une juste idée du débat. M. Archibald, lui-même délégué à Québec, conclut en disant que l'union nous apportera quelque avantage, qu'elle soit limitée aux provinces maritimes ou qu'elle aboutisse à la confédération générale; et, si cette dernière se réalise jamais, ce sera sûrement un avantage de supprimer les limites étroites, législatives ou territoriales, sur une partie aussi étendue et aussi importante de la confédération proposée que le territoire occupé par le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse.

J'ai l'honneur, etc.

R. G. MacDONNELL.

Au très honorable Edward Cardwell.

[Le lieutenant-gouverneur sir R. G. MacDonnell au très honorable secrétaire d'Etat]

Hôtel du Gouvernement, Halifax, Nouvelle-Ecosse,

Le 7 juin 1865.

Monsieur,

Pour faire suite à ma dépêche nº 75 du 27 avril, portant à votre connaissance les mesures prises par la législature de cette province en vue d'une reprise des pourparlers sur la question de l'union des provinces maritimes, j'ai maintenant l'honneur de transmettre à votre intention copies des réponses que j'ai reçues des lieutenants-gouverneurs du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard.

J'ai l'honneur, etc.

Le lieutenant-gouverneur,

R. G. MacDONNELL.

Au très honorable Edward Cardwell, M.P.

[Le lieutenant-gouverneur l'honorable A. Gordon à sir R. G. MacDonnell]

Fredericton, le 31 mai 1865.

Monsieur,

J'ai l'honneur d'inclure, à l'intention de Votre Excellence, copie d'une adresse que m'a présentée la Chambre d'assemblée de cette province, portant sur la nomination d'une délégation chargée de conférer avec des délégués de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard en vue d'une union des provinces maritimes, ainsi que copie de ma réponse.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) ARTHUR GORDON.

A sir R. G. MacDonnell.

Chambre d'assemblée,

Le 25 mai 1865.

Attendu que le lieutenant-gouverneur de cette province a reçu du lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse copies des résolutions adoptées par le Conseil législatif et la Chambre d'assemblée de cette dernière province, exprimant le désir d'une reprise des pourparlers en vue d'une union des provinces maritimes; et attendu qu'il est désirable de rechercher si, en pratique, une union législative ou commerciale de ces provinces est réalisable à des conditions avantageuses à l'une comme à l'autre,—

La Chambre décide que Son Excellence le lieutenant-gouverneur soit humblement prié, dans une adresse, de nommer au plus cinq délégués

qui seront chargés de conférer, sur la question d'une telle union, avec une délégation nommée par les gouvernements de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard.

La Chambre ordonne qu'un comité composé de l'honorable M. Smith, de M. Kerr et de M. Cudlip soit chargé de remettre l'adresse à Son Excellence.

(Signé) *Le greffier,*

C. P. WETMORE.

MESSIEURS,

J'apprécie pleinement la grande importance du sujet traité dans l'adresse qui m'est présentement remise, et je ne manquerai pas de me rendre au désir exprimé dans cette adresse de nommer des délégués chargés de l'examiner au nom de cette province.

[Le lieutenant-gouverneur G. Dundas à sir R. G. MacDonnell]

ILE DU PRINCE-EDOUARD,

Le 30 mai 1865.

MONSIEUR,

Vous renvoyant à ma dépêche du 24 du mois écoulé vous informant que le Conseil exécutif de cette île s'occupait de rédiger une minute exprimant ses vues au sujet de la reprise proposée des pourparlers en vue d'une union des provinces maritimes, j'ai maintenant l'honneur de vous inclure cette minute.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) GEORGE DUNDAS.

SIR R. G. MACDONNELL.

EXTRAITS DES MINUTES DU CONSEIL EXÉCUTIF

SALLE DU CONSEIL,

18 avril 1865.

Son Excellence, ayant saisi le Conseil d'une communication du lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse, sir R. G. MacDonnell, accompagnée de certaines résolutions, proposées par le Gouvernement de la Nouvelle-Ecosse à la législature de cette province, invitant la reprise des négociations relatives à l'union des Provinces maritimes; et Son Excellence ayant aussi exprimé le désir de savoir dans quelle mesure le gouvernement de cette Ile est disposé à coopérer à la réalisation de l'union projetée,

La population de cette colonie s'opposant aussi bien à l'union de cette Ile avec la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick qu'à une union fédérale de toutes les colonies et provinces britanniques de l'Amérique du Nord, le Conseil décline de reprendre les négociations visant à l'union de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, proposés par le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse.

DOWNING STREET,

Le 24 juin 1865.

EXCELLENCE,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre dépêche nº 87 du 7 juin à laquelle vous joignez copies des dépêches que vous ont envoyées les lieutenants-gouverneurs du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard touchant la question de la reprise des négociations en vue d'une union des provinces maritimes de l'Amérique britannique du Nord.

J'ai l'honneur d'être, etc., etc.,

(Signé) EDWARD CARDWELL.

A l'honorable R. G. MACDONNELL.

DOWNING STREET,

Le 24 juin 1865.

EXCELLENCE,

J'ai l'honneur de vous faire tenir copie d'une correspondance échangée entre le vicomte Monck et moi-même, sur les affaires de l'Amérique britannique du Nord, qui ont récemment fait le sujet d'une conférence entre le gouvernement de Sa Majesté et une députation du gouvernement canadien.

Cette correspondance ayant été soumise aux deux Chambres du parlement impérial par ordre de Sa Majesté, je dois vous charger de la communiquer également à la législature de la Nouvelle-Ecosse lors de sa prochaine réunion.

Vous exposerez en même temps l'opinion bien réfléchie du gouvernement de Sa Majesté qui juge très désirable que les colonies britanniques de l'Amérique du Nord conviennent de s'unir sous un seul gouvernement. Le gouvernement de Sa Majesté voit dans l'étendue territoriale du Canada et dans les activités maritimes et commerciales des provinces maritimes des éléments de puissance qu'il suffirait de réunir pour assurer à ces provinces, qui les possèderont en commun, une place parmi les collectivités les plus importantes de la terre. Dans l'esprit de loyauté envers la couronne britannique, d'attachement et d'affection pour les institutions britanniques, qui anime également toutes ces provinces, le gouvernement de Sa Majesté voit le lien qui permettra de les grouper toutes sous un seul gouvernement. Le gouvernement de Sa Majesté croit qu'une telle union doit paraître avantageuse aux provinces pour plusieurs motifs d'ordre moral et matériel,—offrant, par exemple, de sérieuses garanties d'une meilleure administration et d'une plus grande prospérité.

Mais il est un aspect sur lequel le gouvernement de Sa Majesté croit devoir particulièrement insister auprès de la législature de la Nouvelle-Ecosse. Vu que ce pays a toujours manifesté sa volonté de considérer la défense des colonies comme un problème intéressant tout l'Empire, les colonies doivent reconnaître au gouvernement de la métropole le droit, voire l'obligation, de réclamer formellement, et, en toute justice, d'autorité les mesures les plus opportunes qu'il juge devoir être prises par les colonies afin d'assurer leur propre défense.

On ne saurait douter, non plus, que les provinces britanniques de l'Amérique du Nord, étant distinctes et séparées l'une de l'autre, sont incapables de réaliser pour la défense nationale les préparatifs convenables et efficaces que pourrait aisément entreprendre une province groupant en elle-même toute la population et toutes les ressources de l'ensemble.

Je sais qu'en Nouvelle-Ecosse l'on n'a pas immédiatement accueilli ce projet, à la fois si nouveau et si important, avec la même sympathie que celle qui a marqué son adoption par la législature du Canada; mais le gouvernement de Sa Majesté a confiance qu'après avoir examiné le sujet à fond et soigneusement sous tous les aspects, les provinces maritimes se rendront compte des grands avantages que l'union projetée est destinée, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, à assurer à l'ensemble.

J'ai l'honneur, etc., etc.,

(Signé) EDWARD CARDWELL.

A sir R. G. MacDonnell.

(Copie d'une dépêche du très honorable Edward Cardwell, M.P., au gouverneur général, le vicomte Monck.)

Downing Street,

Le 17 juin 1865.

Milord,

J'ai l'honneur de faire savoir à Votre Seigneurie que plusieurs conférences ont eu lieu entre les quatre ministres canadiens chargés, en vertu de la minute du Conseil exécutif en date du 24 mars, de se rendre en Angleterre conférer avec le gouvernement de Sa Majesté, au nom du Canada, et le duc de Somerset, le comte De Grey, M. Gladstone et moi-même, au nom du gouvernement de Sa Majesté.

Sur le premier point mentionné dans la minute, touchant la confédération des provinces britanniques de l'Amérique du Nord, nous avons réitéré, au nom du Cabinet, l'assurance déjà donnée de la volonté arrêtée du gouvernement de Sa Majesté d'employer son influence à assurer sans délai, par tous les moyens convenables, la réalisation de la confédération proposée.

* * * *

J'ai l'honneur d'être, etc., etc.,

(Signé) EDWARD CARDWELL.

Au gouverneur général le vicomte Monck, etc., etc.

DOWNING STREET,

Le 28 juillet 1865.

MONSIEUR,

Je suis en possession de votre dépêche nº 89, en date du 21 juin, m'annonçant que l'honorable Dr Tupper, secrétaire provincial, et l'honorable W. A. Henry, procureur général, ont été nommés délégués aux fins de conférer, au nom de la Nouvelle-Ecosse, avec le gouvernement de Sa Majesté, relativement au traité de réciprocité et à d'autres questions touchant les intérêts de la colonie.

J'ai eu l'honneur d'accueillir ces messieurs et de m'entretenir avec eux, et je leur ai donné lecture des dépêches que je vous ai adressées sur le sujet.

J'ai aussi causé avec eux de l'union proposée entre les provinces maritimes et j'ai saisi l'occasion de leur exposer mon avis sur le sujet de la confédération, conformément à la teneur des dépêches en votre possession, contenant les vues du gouvernement de Sa Majesté.

J'ai déclaré que le gouvernement de Sa Majesté ne saurait entretenir aucune proposition de nature à retarder la confédération de toutes les provinces, qu'il désire si vivement faciliter; et qu'il ne saurait collaborer à une union plus intime entre la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick si celle-ci ne forme partie du plan d'union générale et ne tend à sa réalisation.

J'ai l'honneur d'être, Excellence,

Votre très humble et obéissant serviteur,

EDWARD CARDWELL.

Au lieutenant gouverneur SIR R. G. MACDONNELL, C.B., etc., etc.

DOWNING STREET,

Le 24 novembre 1865.

MONSIEUR,

Je crois devoir vous faire savoir que j'ai été informé par le Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères que, dans l'opinion du représentant de Sa Majesté à Washington, l'obligation d'avoir à soumettre un traité de commerce à l'action des différentes législatures provinciales, constituerait une grave difficulté pour lui, et que l'union des provinces offrirait la meilleure chance d'obtenir un pareil traité.

Il est évident que si les messieurs qui sont maintenant sur le point de partir pour le Mexique, les Indes Occidentales Anglaises et Espagnoles et le Brésil, dans le but de s'assurer de quelle manière le commerce de ces pays avec les provinces britanniques de l'Amérique du Nord pourrait être étendu, obtiennent un résultat satisfaisant de leur voyage et sont en position de suggérer au gouvernement de Sa Majesté, de la part des provinces de l'Amérique Britannique du Nord, quelques nouveaux arrange-

ments avec les pays en question favorables à ces provinces, l'on peut s'attendre qu'une semblable difficulté surgira dans chaque cas, et que d'un autre côté l'union des provinces offrirait dans chacun de ces cas la meilleure chance d'arriver promptement à une conclusion satisfaisante relativement à ces arrangements.

J'ai l'honneur d'être, monsieur,

Votre très humble et très obéissant serviteur,

EDWARD CARDWELL.

Au lieutenant-gouverneur sir W. F. Williams, Bart., K.C.B., etc.

ADRESSE À LA REINE PAR LES MEMBRES DE LA LÉGISLATURE ET MINUTE DU CONSEIL EXÉCUTIF S'Y RAPPORTANT

[Sir W. F. Williams à M. Cardwell, M.P.]

Hôtel du Gouvernement, Halifax, N.-E.,

Le 26 avril 1866.

Monsieur,

Me rendant à la demande d'un certain nombre de membres du Conseil législatif et de l'Assemblée législative, j'ai l'honneur de vous faire tenir l'adresse ci-jointe.

Sans commenter la procédure inusitée que ces messieurs ont suivie, ni le ton de leur adresse, je désire exprimer mon entière approbation de la minute ci-jointe de mon Conseil exécutif, que j'ai également l'honneur de vous communiquer sous ce pli.

J'ai l'honneur, etc., etc.,

(Signé) W. F. WILLIAMS.

Au très honorable Edward Cardwell, M.P.

A Sa Très Excellente Majesté la Reine:

L'humble adresse des membres soussignés du Conseil législatif et de la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Ecosse:

Qu'il plaise à Votre Majesté:

En s'adressant au trône, les soussignés désirent exprimer leur loyal attachement à la personne de Votre Majesté et à son gouvernement.

Depuis plus d'un siècle la province de la Nouvelle-Ecosse a joui des avantages qu'assurent les institutions représentatives, reposant sur la confiance et le respect de son propre peuple, et depuis 1839 elle a eu le contrôle absolu de ses revenus, de la réglementation du commerce, de l'éducation et elle a exercé, d'une façon générale, dans l'esprit de soumission qui est due à la juste autorité de Votre Majesté, tous les pouvoirs d'un gouvernement autonome.

Ce sont des privilèges dont on n'a pas abusé. Les soussignés vont jusqu'à assurer Votre Majesté, avec une légitime fierté, qu'ils ont nulle part été exercés avec plus de justice et de discrétion, dans l'immense empire de Votre Majesté.

Lors des hostilités de la révolution américaine, au cours de la guerre de 1812 à 1815, nos pères restèrent fidèles à l'Angleterre, les ports de la Nouvelle-Ecosse servirent de bases d'opérations et ses fils combattirent sur terre et sur mer pour la défense du drapeau national. La population de cette province est d'esprit et de cœur avec la mère patrie dans toutes ses épreuves; et récemment, lorsque des esprits turbulents tentèrent de causer des troubles sur la frontière et que de violents malentendus, surgissant des problèmes nationaux, menacèrent la paix du continent, la population de la Nouvelle-Ecosse manifesta un sentiment unanime et s'affirma prête à maintenir son allégeance et à défendre sa patrie.

L'inestimable bienfait du gouvernement autonome fait le bonheur du peuple et celui-ci, participant à la civilisation, à la prospérité commerciale et aux gloires de l'empire, s'enorgueillit d'en faire partie et se trouve peu enclin à tenter d'imprudentes expériences où il devra se départir du contrôle qu'il exerce sur ses propres affaires et voir peut-être se briser, en définitive, le lien qui le rattache à la mère patrie.

Le peuple de ce pays s'est inquiété à juste titre d'un projet de confédération, que certains personnages avaient élaboré à Québec en 1864, sans autorisation aucune de la part des législatures ou de la population des provinces maritimes, et que l'on cherche à leur imposer avec une hâte indue et en l'absence de l'examen réfléchi et de l'approbation générale qui sont les conditions indispensables à l'acceptation de grands changements constitutionnels par un peuple libre. Nous avons lieu de croire que ce projet, désapprouvé par les électeurs de deux provinces maritimes et par la législature dans toutes trois, n'a pas été abandonné. Recourant au libre usage et mésusage du nom de Votre Majesté et à la menace du retrait possible de Votre protection, on a fait adopter par la législature de la Nouvelle-Ecosse une résolution autorisant certains personnages, que le gouvernement local devra choisir, à changer, modifier ou renverser à leur gré les institutions de cette province, sans consulter le peuple qui en jouit depuis plus d'un siècle et qui, nous pouvons en donner l'assurance à Votre Majesté, ressentirait vivement un tel abus de la confiance placée dans ses représentants et (advenant que le gouvernement de Votre Majesté accorde sa sanction aux mesures ainsi élaborées) une telle atteinte à la foi et à l'honneur de la couronne.

Nous supplions donc Votre Majesté qu'aucune mesure visant à apporter de profondes modifications à la constitution de cette province ne reçoive la sanction de Votre Majesté ni ne soit soumise au Parlement avant d'avoir été rendue publique dans cette province, étudiée par la législature et soumise à un scrutin populaire pour y être formellement approuvée ou rejetée."

L'adresse qui précède est datée d'Halifax (N.-E.), le 25 avril 1866, et porte la signature de cinq membres du Conseil législatif et de dix-huit membres de la Chambre d'assemblée.

"Le Conseil exécutif soumet respectueusement les observations suivantes sur le mémoire à Sa Majesté la Reine, relatif à la confédération de l'Amérique britannique du Nord, signé par cinq membres du Conseil législatif et dix-huit membres de l'Assemblée.

Le Conseil ne saurait comprendre comment 'l'inestimable bienfait du gouvernement autonome', auquel les auteurs du mémoire professent attacher un si haut prix, sera conservé si le gouvernement impérial doit, sur les instances de la minorité, passer outre à la décision formelle et mûrement réfléchie des deux branches de la législature exprimée à une écrasante majorité.

Le Conseil ne saurait partager l'opinion que l'union des provinces britanniques de l'Amérique du Nord sous un seul gouvernement entraînerait l'abandon du contrôle exercé par le peuple de cette province sur l'administration de ses propres affaires, et il a confiance que cette union, adoptée à la pressante demande de la métropole, cimentera et raffermira les liens existants entre cette province et la mère patrie.

On ne saurait guère admettre l'exactitude de l'affirmation que la Conférence de Québec fut tenue sans aucune autorisation de la part de la législature de cette province, devant le fait que tous les auteurs du mémoire faisant partie de l'Assemblée en 1861, votèrent en faveur de la résolution suivante qui fut proposée par un gouvernement dont deux d'entre eux, MM. Annand et Locke, faisaient partie et qui reçut l'approbation unanime de la législature:

> 'Attendu que le sujet d'une union des provinces de l'Amérique du Nord, ou des provinces maritimes, a été soulevé et discuté de temps à autre dans toutes les colonies; et
>
> 'Attendu que, malgré les nombreux avantages qu'une union de toutes les provinces ou de quelques-unes seulement peut assurer, de nombreux et sérieux obstacles se présentent qui ne sauraient être surmontés que par une consultation réciproque entre les principaux dirigeants dans les colonies et par un libre échange de vues avec le gouvernement impérial;
>
> 'Par conséquent, il est résolu que Son Excellence le lieutenant-gouverneur soit respectueusement prié de communiquer avec Sa Grâce le secrétaire pour les colonies et Son Excellence le gouverneur-général et avec les colonies de l'Amérique du Nord afin de connaître la politique du gouvernement de Sa Majesté et l'opinion des autres colonies en vue d'élucider cette question du plus grave intérêt, et sur laquelle l'opinion publique dans toutes les provinces doit être rassurée'.

Le Conseil ne saurait s'expliquer l'accusation d'avoir précipité l'affaire 'avec une hâte indue', car on a attendu plus d'un an, à partir du moment où la législature fut saisie du projet d'union de ces provinces, avant de l'inviter à se prononcer. Le Conseil nie catégoriquement que l'ont ait eu recours à aucun 'usage ou mésusage du nom de Sa Majesté dans la poursuite de cette affaire que n'aient entièrement approuvé les ministres de Sa Majesté, qui, dans les documents soumis au parlement par ordre de Sa Majesté, ont affirmé 'la volonté arrêtée du Gouvernement de Sa Majesté d'employer son influence à assurer sans délai par tous les moyens convenables la réalisation de la confédération projetée'.

Il est parfaitement vrai que le Conseil s'est cru fondé à appeler fortement l'attention de la législature sur le passage suivant de la dépêche du très honorable secrétaire d'Etat pour les colonies et de l'engager vivement à adopter les mesures de défense que nous étions si catégoriquement invités à prendre, de crainte que la disposition du gouvernement impérial à nous défendre ne soit compromise:

'Mais il est un aspect sur lequel le gouvernement de Sa Majesté croit devoir particulièrement insister auprès de la législature de la Nouvelle-Ecosse. Vu que ce pays a toujours manifesté sa volonté de considérer la défense des colonies comme un problème intéressant tout l'Empire, les colonies doivent reconnaître au gouvernement de la métropole le droit, voire l'obligation de réclamer formellement et, en toute justice, d'autorité les mesures les plus opportunes qu'il juge devoir être prises par le colonies afin d'assurer leur propre défense.

'On ne saurait douter, non plus, que les provinces britanniques de l'Amérique du Nord, étant distinctes et séparées l'une de l'autre, sont incapables de réaliser pour la défense nationale les préparatifs convenables et efficaces que pourrait aisément entreprendre une province groupant en elle-même toute le population et toutes les les ressources de l'ensemble'.

L'affirmation que la résolution adoptée par la législature autorise 'certains personnages, que le gouvernement local devra choisir, à changer, modifier ou renverser à leur gré les institutions de cette province' trouve sa meilleure réfutation dans les termes mêmes de cette résolution, qui sont les suivants:

'Considérant que, dans l'opinion de cette Chambre il est désirable qu'une confédération des provinces de l'Amérique Britannique du Nord ait lieu, il est:

'*Résolu,*—Que Son Excellence le lieutenant-gouverneur soit autorisé à nommer des délégués pour élaborer avec le gouvernement impérial un projet d'union susceptible d'assurer la protection efficace des droits et des intérêts de cette province, chaque province devant avoir voix égale dans cette délégation, le Haut et le Bas-Canada étant considérés à cette fin comme formant des provinces séparées'.

'Les auteurs du mémoire se plaignent que l'on se propose d'agir ainsi 'sans consulter le peuple'. Ils affirment que ce dernier ressentirait 'un tel abus de la confiance placée dans ses représentants' et ils demandent que l'on ne pose aucun acte avant que la mesure ait été 'soumise à un scrutin populaire'.

Lorsque le gouvernement précédent, dont MM. Annand et Locke faisaient partie, reçut l'autorisation d'agir relativement à la question d'une union des colonies, il invita les autres gouvernements coloniaux à se prononcer, en leur envoyant une communication officielle portant la signature de l'honorable M. Howe, alors secrétaire provincial, et d'où le passage suivant est tiré:

'Vous observerez que les gouvernements coloniaux sont laissés libres de convier tous les dirigeants des provinces intéressées pour discuter la question de l'union, soit de toutes les provinces, soit des

provinces maritimes seulement; et le gouvernement de Sa Majesté paraîtrait disposé à accorder toute la considération et le poids voulus aux résolutions auxquelles les *législatures coloniales* pourraient se rallier.

'Il doit être évident que le règlement de cette question ne saurait faire grand progrès à moins que les résolutions qui doivent être soumises aux *législatures coloniales* ne soient les mêmes en substance, et aussi que l'esprit et, si possible, la lettre n'en soient uniformes'.

On n'aurait donc pas jugé nécessaire, apparemment, de soumettre la question à un scrutin populaire.

Le même gouvernement, en diverses circonstances, a également fait connaître son opinion sur les pouvoirs légitimes des représentants du peuple, ainsi que l'on peut s'en rendre compte par les passages suivants tirés des minutes du Conseil, à la date du 1er novembre 1860:

'La grande majorité du peuple d'Angleterre n'est pas représentée du tout au Parlement; toutefois, point n'est besoin au Conseil exécutif d'apprendre à Votre Excellence que l'on se moquerait d'un homme public qui voudrait s'autoriser de cet appui pour s'emparer du Gouvernement. Quarante comtés d'Angleterre, ayant une population de 9,109,281 en 1841, ne comptaient que 143 députés, alors que 187 villes et bourgs d'une population globale de 5,879,327 seulement, en possédaient 323. Or que penserait-on d'un homme d'Etat qui, ayant l'appui des députés de comtés, prétendrait gouverner l'Angleterre ou imposer la dissolution au Souverain, contre le gré des représentants des villes et des bourgs? Quel représentant de la plus modeste circonscription en Grande-Bretagne voudrait concéder plus d'influence qu'il ne possède lui-même au député élu par la plus importante, ou admettre qu'avant de renverser un ministère il faille compter non seulement les députés dans les couloirs, mais aussi leurs circonscriptions?..... A l'heure actuelle, la majorité de la population, des circonscriptions et de leurs représentants appuie le régime et, proportionnellement, la majorité qui nous appuie est plus forte que celle dont dispose lord Palmerson dans la métropole. Dans ces circonstances, nous n'avons guère à craindre l'intervention du gouvernement impérial'.

29 janvier 1861—Minute:

'M. Hatfield et M. Campbell sont les meilleurs juges de la sagesse de leurs opinions et de l'opportunité de leurs actes. Ils sont députés au parlement et non délégués, et dès leur élection, il leur incombait de représenter, non seulement Digby ou Argyle, mais toute la province dont les hauts intérêts sont commis à leurs soins. Ce principe, posé à Bristol par M. Burke en 1774, n'a jamais été contesté au sein du parlement impérial; et M. Horsman, député de Stroud, bien qu'il ait été récemment invité par ses commettants à démissionner, a affirmé ses droits et, appliquant ce principe de sagesse britannique, a catégoriquement refusé. S'il fallait que les députés résignent chaque fois qu'il leur arrive de déplaire à leurs commettants, les occasions ne leur manqueraient pas, l'indépendance d'esprit serait rare et la discussion des questions se ferait

à coups de requêtes plutôt que par leur examen au mérite en de virils débats. Si la dissolution du parlement devait avoir lieu chaque fois qu'un député change de parti ou qu'une circonscription mécontente fait tenir une pétition, le désordre règnerait en maître au sein de nos libres institutions et personne n'oserait jamais s'arrêter à délibérer ni à courir le risque de se laisser convaincre'.

30 mars 1861—Lord Mulgrave, de l'avis du Gouvernement que dirigeait M. Howe et dont MM. Annand et Locke étaient membres, exposait ce qui suit dans une dépêche au secrétaire pour les colonies:

> C'est un principe universellement reconnu de la constitution britannique qu'un député une fois élu par une circonscription doit s'inspirer de ce qu'il croit être *l'intérêt* de tout le pays et non pas uniquement des désirs de sa propre circonscription. Il est un représentant élu et non un délégué et ses commettants lui ont confié, pour le temps limité de la durée légale de la législature, les pouvoirs qu'eux-mêmes possèdent. C'est leur droit de lui faire connaître leurs vues et de refuser de le réélire aux termes de son mandat, advenant qu'ils soient mécontents de sa conduite; mais ils n'ont aucun droit, tant que dure la législature, de lui dicter ses actes; encore moins ont-ils le droit de compter sur l'exercice de la prérogative royale s'ils sont eux-mêmes mécontents de leur choix.

Le Conseil peut donc affirmer, en conclusion, qu'il a soumis à la législature, après plus d'un an, le compte rendu des délibérations de la Conférence de Québec; que depuis cette époque la question de l'union des colonies britanniques de l'Amérique du Nord n'a pas cessé d'être discuté dans cette province; cependant, les adversaires de l'union, sur une pétition que réclamait une consultation populaire sur la question et devait être présentée à la Chambre au cours de la présente session, n'ont pu réunir que 8,085 signatures au sein d'une population d'au moins 350,000 personnes. La résolution précitée, après avoir été examinée et discutée à fond, fut adoptée par un vote de 13 à 5 au Conseil législatif et de 31 à 19 à la Chambre d'assemblée. Tous les membres du gouvernement actuel et quatre membres du gouvernement précédent, que dirigeait M. Howe, s'unirent pour appuyer la résolution, tandis que deux seulement s'y opposèrent.

Dans les circonstances, le Conseil croit être parfaitement fondé à croire que le sentiment populaire de cette province s'est exprimé très catégoriquement sur cette grave question, en conformité de la constitution de cette province et de la coutume établie en Grande-Bretagne.

CHARLES TUPPER,
W. A. HENRY,
J. W. RITCHIE,
JAMES McNAB,
JAMES McDONALD,
JOHN McKINNON,
ALEX. MacFARLANE,
SAMUEL L. SHANNON.

John Creighton—(absent).

1867

JOURNAUX DE NOUVELLE-ÉCOSSE

4e SESSION DE LA 23e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(*Du 16 mars 1867 au 7 mai 1867*)

Extrait du discours du trône à l'ouverture de la session:

"10. Je suis heureux de pouvoir vous féliciter du succès obtenu par la délégation que vous m'aviez autorisé à envoyer conférer avec le gouvernement de Sa Majesté relativement à l'union des colonies. Vous serez saisis sans délai des documents relatifs à cet important sujet. Fermement convaincu que l'union du Canada, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse, aux conditions prévues par le bill soumis au Parlement impérial par le gouvernement de Sa Majesté, accroîtra considérablement la prospérité de toutes ces provinces ainsi que la vigueur et la stabilité des institutions britanniques dont elles ont le bonheur de jouir, je vous invite à apporter à nos lois existantes les changements et modifications que vous jugerez nécessaires."

22 mars 1867—Le secrétaire provincial présente à l'Assemblée le "Rapport de la délégation en Angleterre chargée de préparer une union des provinces britanniques de l'Amérique du Nord". (Le rapport qui figure ci-après est extrait de l'appendice 19 du *Journal* de l'Assemblée de 1867.)

26 avril 1867 — Le secrétaire provincial présente à l'Assemblée copie de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, adopté par le parlement impérial. (Egalement reproduit à l'appendice 19.)

7 mai 1867—Extrait du discours du trône prononcé à la clôture de la session:

"Je ne saurais clôturer cette session sans exprimer ma profonde satisfaction du geste posé par les deux branches de la législature relativement à la question de l'union des deux Canadas, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick sous un seul gouvernement et un seul parlement, étant non seulement fermement convaincu que l'adoption de cette mesure contribuera grandement à accroître la prospérité générale de l'Amérique britannique et que toutes ces provinces s'en trouveront grandies au sein

des nations, mais croyant aussi à la nécessité impérieuse de cette union pour assurer la stabilité des institutions dont vous jouissez et une sécurité durable à cette partie intégrante des dominions de Sa Majesté dans l'Empire."

Appendice n° 19 des Journaux de l'Assemblée de la Nouvelle-Ecosse de 1867, intitulé "Délégation en Angleterre"

RAPPORT DE LA DÉLÉGATION EN ANGLETERRE CHARGÉE DE PRÉPARER L'UNION DES PROVINCES BRITANNIQUES DE L'AMÉRIQUE DU NORD.

HALIFAX, NOUVELLE-ECOSSE,

le 18 mars 1867.

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE :

Les délégués soussignés, chargés par Votre Excellence de s'entendre avec le gouvernement de Sa Majesté sur un plan d'union des provinces britanniques de l'Amérique du Nord, atteignirent Liverpool, à la seule exception de l'hon. M. MacFarlane qui ne s'embarqua que le 2 août, le 28 juillet dernier, en compagnie de plusieurs délégués du Nouveau-Brunswick; et ils firent immédiatement tenir la dépêche télégraphique suivante au très honorable secrétaire d'Etat pour les colonies:

'Votre Seigneurie pourra-t-elle accorder la faveur d'une brève entrevue aux délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick lundi prochain, et le cas échéant, à quelle heure?'

(Signé) CHARLES TUPPER,
(Signé) S. L. TILLEY'.

La réponse suivante arriva le même jour:

'Lord Carnarvon sera très heureux d'accueillir les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick lundi prochain, à trois heures de l'après-midi."

Les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick se présentèrent donc chez Sa Seigneurie au Colonial Office et firent un exposé complet de la question de la confédération, et ils exprimèrent l'espoir que la délégation du Canada, en apprenant la présence à Londres des délégués des Provinces maritimes, les y suivrait par le paquebot en partance du Canada le 21 du mois et qu'elle arriverait sous peu. Lord Carnarvon fit part du désir du gouvernement de Sa Majesté de favoriser l'objet de la mission et de son intention de communiquer sans délai par câble avec le Canada. Le 31 juillet, le secrétaire particulier de lord Carnarvon nous faisait tenir le message suivant:

Le 31 juillet 1866.

MONSIEUR,

Lord Carnarvon m'a chargé de vous informer que dès la fin de votre entrevue d'hier il a télégraphié à l'administrateur au Canada pour savoir si les délégués de cette province étaient déjà partis pour l'Europe. On est encore sans réponse et, vu la suspension du service télégraphique entre Terre-Neuve et le continent, il est impossible de compter sur une réponse immédiate.

Au surplus, les délégués canadiens n'ayant pas encore signalé par dépêche leur passage à Londonderry, nous ne saurions de toute façon prévoir leur arrivée à Londres avant la fin de cette semaine.

Dans les circonstances, lord Carnarvon estime, après mûre réflexion, qu'il ne saurait aucunement vous faire espérer au cours de la session actuelle la présentation d'une mesure quelconque devant le Parlement durant le temps très bref qui reste à courir.

Lord Carnarvon me prie d'ajouter que c'est la réponse qu'il devra donner, à la Chambre des lords ce soir, à une question dont on a donné avis, quant à ses projets touchant la confédération.

Si vous désirez monsieur, ou si l'un des messieurs qui vous accompagnent désire assister ce soir à la séance de la Chambre des lords, lord Carnarvon sera très heureux de vous présenter. Il a également écrit, à votre intention, afin que des places vous soient réservées à la Chambre des communes.

J'ai l'honneur etc., etc.,

(Signé) CECIL C. GRAHAM.

A l'honorable docteur TUPPER.

Le 12 septembre, la lettre suivante était adressée à lord Carnarvon:

HÔTEL ALEXANDRA,

le 12 septembre 1866.

MILORD,

A titre de délégués des provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, chargés de conférer avec les délégués du Canada et le gouvernement de Sa Majesté sur la question d'une confédération des provinces britanniques de l'Amérique du Nord, nous désirons, naturellement, mettre fin à l'incertitude où nous sommes depuis notre arrivée quant au moment où nous pouvons espérer réaliser l'objet de notre mission.

Etant convaincus que l'on doit attribuer l'abrogation du traité de réciprocité et l'invasion du Canada par les Féniens surtout à la lenteur que les provinces que nous représentons ont mise à consentir à la formation d'un gouvernement unique, tel que proposé par la Conférence de Québec en 1864 et approuvé par le Gouvernement impérial, et que l'adoption de la confédération serait le meilleur moyen d'assurer le renouvellement de ce traité et de contrecarrer les desseins que nourrissent les Féniens sur l'Amérique britannique, les gouvernements de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick désirent vivement que l'union des provinces s'accomplisse sans délai.

Dans ce but, Messieurs Tupper et Archibald se rendirent à Ottawa le 29 juin dernier et, à la suite d'une entrevue avec Son Excellence le gouverneur général et le gouvernemnt canadien, il fut convenu de part et d'autre que les délégués des deux provinces maritimes s'embarqueraient pour l'Angleterre sur le paquebot en partance d'Halifax le 19 juillet et que les délégués du Canada suivraient sur le paquebot quittant Québec le 21 juillet.

Par la suite, lord Monck avisa par dépêche télégraphique que le changement de gouvernement en Angleterre exigerait d'attendre une communication d'Angleterre avant le départ des délégués. Les délégués de la Nouvelle-Ecosse et ceux du Nouveau-Brunswick, dès l'arrivée de ces derniers à Halifax, firent part conjointement au gouvernement Canadien de la nécessité, à leur avis, d'une action immédiate et de leur intention de partir le 19 juillet, tel que convenu à Ottawa, et ce n'est que la veille de leur départ que leur parvint une dépêche télégraphique de l'honorable J. A. Macdonald à l'effet que lord Monck déclinait de se rendre en Angleterre ou d'envoyer une délégation avant d'y être autorisé par le nouveau secrétaire d'Etat. Lors de l'entrevue dont Votre Seigneurie nous fit l'honneur dès notre arrivée à Londres le 30 juillet, nous avons cru comprendre qu'elle enverrait un message par câble transatlantique au gouverneur général, lui demandant si les délégués étaient partis, et, dans le cas contraire, les invitant à se rendre ici sans délai. Votre Seigneurie nous a fait l'honneur de nous avertir par la suite qu'une dépêche avait été envoyée le 11 août, invitant le gouverneur général à prendre les mesures nécessaires pour que les délégués canadiens s'embarquent pour l'Angleterre aussi tôt que possible et formulant l'espoir qu'à tout événement ils ne retarderaient pas plus qu'à la fin de septembre.

Bien qu'il nous ait été donné de pouvoir en maintes occasions discuter la question de la confédération avec Votre Seigneurie et d'autres membres du Gouvernement de Sa Majesté, nous sommes encore sans renseignements touchant la date à laquelle nous pouvons prévoir l'arrivée des délégués du Canada. Nous croyons donc qu'en justice pour les provinces que nous représentons il nous incombe de prier respectueusement Votre Seigneurie de vous assurer de la date à laquelle il nous est possible de compter sur l'arrivée ici des délégués du Canada, afin que nous puissions prendre nos dispositions en conséquence.

Nous avons l'honneur, etc.,

(Signé) CHARLES TUPPER,
(Signé) S. L. TILLEY.

Au très honorable COMTE DE CARNARVON.
Secrétaire d'Etat pour les colonies.

DOWNING STREET, le 12 septembre 1866.

La réponse suivante arrivait le même jour:

MESSIEURS,

Je suis chargé par le comte de Carnarvon d'accuser réception de votre lettre de ce jour, priant Sa Seigneurie de s'assurer de la date à laquelle vous pouvez compter sur l'arrivée des délégués du Canada.

On me prie de vous aviser que Sa Seigneurie a télégraphié à lord Monck sur ce point à la suite de l'entrevue que vous mentionnez dans votre lettre, mais qu'elle n'a pas reçu de réponse précise, et qu'elle est encore sans autres renseignements que ceux qu'elle a de temps à autres communiqués aux délégués. Dès la réception de votre lettre, cependant, lord Carnarvon a télégraphié pour exposer les inconvénients que le retard occasionnait aux délégués des provinces maritimes et pour s'enquérir spécifiquement de la date du départ pour l'Angleterre de leurs collègues du Canada.

Lord Carnarvon vous fera part du résultat de cette démarche dès que le renseignement lui parviendra.

J'ai l'honneur etc.,

(Signé) T. FREDK. ELLIOTT.

A l'honorable C. TUPPER.
A l'honorable S. L. TILLEY.

La lettre suivante parvenait le 17 septembre:

DOWNING STREET,

le 17 septembre 1866.

MESSIEURS,

Faisant suite à ma lettre du 12 courant, le comte de Carnarvon m'a chargé de vous prévenir que Sa Seigneurie a reçu, de lord Monck, une dépêche télégraphique l'avisant que, dans l'état actuel des affaires relatives au Féniens, les principaux membres du ministère, qui doivent être délégués, sont incapables de quitter la province et qu'ils ne le pourront probablement pas avant la clôture de la navigation.

Lord Carnarvon déplore ces retards imprévus, de nature à causer de si graves ennuis, à vous et à vos collègues, tant dans votre vie publique que privée, et il désire vivement faire tout ce qui dépend de lui pour vous aider à parer aux difficultés d'une telle conjoncture. Vous songerez probablement à vous entendre en vue d'une action concertée, après quoi Sa Seigneurie sera heureuse de vous recevoir et de vous faciliter les choses de son mieux.

J'ai l'honneur etc.,

T. FREDK ELLIOTT.

A l'honorable C. TUPPER.
A l'honorable S. L. TILLEY.

La réponse suivante fut envoyée à M. Elliott le 22 septembre:

HÔTEL ALEXANDRA,

le 22 septembre 1866.

MONSIEUR,

Nous avons l'honneur d'accuser réception de vos lettres du 12 et du 17 de ce mois et nous remercions lord Carnarvon de la célérité avec laquelle il s'est rendu à notre demande de communiquer avec Son Excel-

lence le gouverneur général et du désir qu'il a exprimé de nous venir en aide dans les circonstances où nous place le retard apporté par les délégués du Canada.

Ayant eu l'occasion d'examiner la situation, les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick seraient heureux d'avoir l'honneur d'une entrevue avec lord Carnarvon à sa convenance.

Nous avons l'honneur etc.,

(Signé) CHARLES TUPPER,
(Signé) S. L. TILLEY.

À M. T. Frederick Elliott.

La réponse suivante parvint le même jour:

DOWNING STREET,
le 22 septembre 1866.

MESSIEURS,

Répondant à votre lettre de ce jour, j'ai instructions de lord Carnarvon de vous informer que Sa Seigneurie sera heureuse de recevoir les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick à son bureau, lundi à une heure, si cette heure leur convient.

J'ai l'honneur etc.,

(Signé) T. FREDK ELLIOTT.

A l'honorable C. TUPPER.
A l'honorable S. L. TILLEY.

A cette lettre fut envoyée la réponse suivante:

HÔTEL ALEXANDRA,
le 22 septembre 1866

MONSIEUR,

Répondant à votre lettre de ce jour, nous devons vous faire savoir que les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick auront l'honneur de se présenter chez Sa Seigneurie le comte Carnarvon à une heure lundi prochain, selon vos indications.

Nous avons l'honneur etc.,

(Signé) CHARLES TUPPER,
(Signé) S. L. TILLEY.

A M. T. FREDERICK ELLIOTT.

"Les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ayant décidé, à la suite de longues consultations et après mûre délibération, de réclamer de plus amples avantages pécuniaires pour les provinces qu'ils représentent, en sont venus à la conclusion que, s'ils les obtiennent, de semblables avantages pourraient logiquement être accordés à l'Ile du

Prince-Edouard et que, par conséquent, un nouvel effort devrait être tenté en vue d'amener l'Ile du Prince-Edouard à faire partie de la confédération, et ils ont adopté la proposition suivante:

'A une réunion des délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, tenue à l'hôtel Alexandra, à Londres, le 22e jour de septembre 1866, tous étant présents à la seule exception de l'hon. M. Wilmot, il fut résolu à l'unanimité que la coopération de l'Ile du Prince-Edouard, bien qu'elle ne soit pas indispensable à l'union des autres provinces britanniques de l'Amérique du Nord, est sur plus d'un point très désirable, et vu que le règlement de la question des terres, qui a si longtemps et si péniblement troublé cette colonie, s'avérerait fort avantageux et que le gouvernement local de l'Ile serait en même temps placé, par la possession des terres domaniales, sur le même pied que les autres provinces, où le sol et le sous-sol des terres de la couronne sont pour elles une source de revenu;

'Il est, par conséquent, résolu que:

'Advenant que la législature de l'Ile autorise la nomination de délégués chargés de collaborer avec ceux des autres provinces à l'élaboration d'un plan de coopération avant la réunion du parlement impérial, les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick s'engagent par la présente à appuyer une politique comportant l'affectation d'une somme suffisante à permettre l'acquisition des terres domaniales, mais qui ne devra pas dépasser huit cent mille dollars ($800,000)'.

(Signé) CHARLES TUPPER,
(Signé) S. L. TILLEY.

"Le lundi 24 septembre, eut lieu une entrevue prolongée entre les délégués, le secrétaire d'Etat pour les colonies et sir Frederick Rogers, alors que le document précité fut remis à lord Carnarvon avec prière de le communiquer au gouverneur général du Canada et au lieutenant-gouverneur de l'Ile du Prince-Edouard. On avisa aussi Sa Seigneurie que les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, sauf MM. Chandler et MacFarlane que d'urgentes affaires personnelles rappellent au pays, resteraient pour attendre l'arrivée des délégués canadiens.

Le 18 octobre, on reçut de sir Frederick Rogers la lettre suivante:

Downing Street,
Le 18 octobre 1866.

Messieurs,

Lord Carnarvon me charge de vous faire savoir que Sa Seigneurie a reçu une dépêche du vicomte Monck déclarant que les messieurs, choisis comme délégués canadiens au sujet de la confédération, quitteront le Canada le 7 novembre.

Ils espèrent se réunir dans ce pays vers le 20 du même mois.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) FREDERICK ROGERS.

A l'hon. C. Tupper.
A l'hon. S. L. Tilley.

"Les délégués du Canada étant arrivés, la conférence au sujet de l'union des colonies fut régulièrement organisée au Westminster Palace Hotel, le 4 décembre. La Conférence comprenait les délégués dont les noms suivent:

CANADA

L'honorable J. A MacDonald,
" G.-E. Cartier,
" W. P. Howland,
" W. McDougall,
" H. Langevin,
" A T. Galt.

NOUVELLE-ÉCOSSE

L'honorable Charles Tupper,
" W. A. Henry,
" J. W. Ritchie,
" Jonathan McCully,
" A. G. Archibald.

NOUVEAU-BRUNSWICK

L'honorable S. L. Tilley,
" Peter Mitchell,
" Charles Fisher,
" R. D. Wilmot,
" J. Johnson.

"Sur propositions de l'honorable Charles Tupper, appuyé par l'honorable S. L. Tilley, l'honorable J. A. McDonald fut nommé président et M. H. Bernard fut choisi comme secrétaire.

"La conférence continua de siéger de jour en jour jusqu'au 24 décembre, pour adopter finalement les résolutions suivantes qui furent transmises au secrétaire d'Etat pour les Colonies:

RÉSOLUTIONS ADOPTÉES À LA CONFÉRENCE DES DÉLÉGUÉS DES PROVINCES DU CANADA, DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE ET DU NOUVEAU-BRUNSWICK, TENUE AU WESTMINSTER PALACE HOTEL, À LONDRES, LE 4 DÉCEMBRE 1866

[Les 69 résolutions qui suivent dans l'appendice sont celles qui furent adoptées à la Conférence de Londres en 1867 (par les trois provinces qui entrèrent dans la confédération en 1867) par opposition aux 72 résolutions adoptées à Québec, en 1864 (par cinq provinces dont deux refusèrent d'entrer dans la confédération, en 1867). Les résolutions de Londres, abstraction faite de certains changements quant

aux participants et à la portée, modifièrent sous de nombreux aspects les stipulations de la Conférence de *Québec*. Les résolutions de la Conférence de Londres ainsi que celles de la Conférence de Québec figurent au complet dans l'annexe 4 du présent rapport à l'honorable président du Sénat.]

Le rapport, tel qu'il appert de l'appendice nº 19 des *Journaux* de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse de 1867, contient aussi le texte de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord et des rapports spéciaux touchant le chemin de fer Intercolonial, les finances et le commerce. Voici comment il se termine:

"Le bill relatif à l'union des colonies fut présenté à la Chambre des lords par le très honorable secrétaire d'Etat pour les Colonies le 12 février; il fut adopté à l'unanimité et envoyé à la Chambre des communes où il fut adopté en 2e lecture sans division le 28 février. Le très honorable C. B. Adderley, sous-secrétaire d'Etat pour les Colonies, en proposant la 2e lecture du projet de loi, informa la Chambre que le gouvernement de Sa Majesté était prêt à demander que l'on garantît l'intérêt sur les sommes requises pour la construction du chemin de fer Intercolonial.

Les soussignés, ayant ainsi rempli les fonctions qui leur avaient été assignées, sont revenus en Nouvelle-Ecosse pénétrés de l'idée que le gouvernement, le parlement, la presse et la population de la Grande-Bretagne ont à cœur l'intérêt bien entendu de l'Amérique Britannique du Nord, et sont prêts à aider et à soutenir les Colonies en tant que parties intégrales de l'Empire.

Le tout respectueusement soumis,

CHARLES TUPPER,
J. W. RITCHIE,
J. McCULLY,
A. G. ARCHIBALD.

L'hon. W. A. HENRY n'est pas encore de retour."

1868

JOURNAUX DE L'ASSEMBLÉE

1re SESSION, 24e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 30 janvier 1868 au 21 septembre 1868)

---

5 février 1868. — Le procureur général propose l'adoption d'une série de résolutions visant le projet de confédération en général, et s'oppose pour des raisons d'ordre juridique à la promulgation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord sans la consultation préalable du peuple au sujet du pacte de la Confédération et de ses conditions. Pour ne citer qu'un exemple, la résolution nº 13 était ainsi conçue:

"L'Assemblée est d'avis que les colonies sont politiquement alliées l'une à l'autre du fait de leur commune allégeance à la Reine et à son Empire par des liens plus paisibles et moins dangereux qu'elles ne sauraient l'être *sous le régime de tout pacte de confédération coloniale qui pourrait être conçu, même en s'appuyant sur les principes les plus justes, les plus sages et les plus judicieux"*. Par la 15e et dernière résolution on déclarait: "Qu'il y a lieu de présenter à la Reine une humble adresse, incorporant la substance des résolutions déjà citées, informant Sa Majesté que ses loyaux sujets de la Nouvelle-Ecosse *ne désirent aucunement entrer dans la confédération canadienne,* et priant Sa Majesté de révoquer sa proclamation à cet effet et de prendre des mesures afin d'abroger l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord en ce qui concerne la Nouvelle-Ecosse".

21 février 1868.—L'Assemblée législative adopte les *résolutions.*

22 février 1868.— Une adresse à la Reine, s'inspirant des résolutions, est adoptée à l'unanimité.

25 février 1868. — L'Assemblée législative suspend ses séances jusqu'au 6 août suivant.

6 août 1868.—Le secrétaire provincial communique certaines dépêches concernant l'adresse de l'Assemblée législative au sujet du pacte de la confédération. (Ces documents se trouvent dans l'appendice n° 9 des *Journaux* de la Chambre, 1868.)

14 août 1868.—Le procureur général propose l'adoption d'une autre résolution contestant les raisons sur lesquelles le secrétaire d'Etat pour les colonies appuyait le refus du gouvernement impérial d'abroger les termes de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que l'on désapprouvait.

4 septembre 1868.—Les résolutions sont adoptées à l'unanimité.

18 septembre 1868.—L'Assemblée présente une adresse au lieutenant-gouverneur et le prie de communiquer au secrétaire d'Etat pour les colonies les résolutions ci-dessus mentionnées et de l'informer qu'il avait été mal renseigné quant à l'assentiment de la population de la Nouvelle-Ecosse au pacte de la Confédération; de plus, la Chambre espérait "qu'aussitôt que le parlement impérial sera convaincu, ainsi qu'il doit l'être à cette heure", que le préambule de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord "est une contortion absolue des faits, en ce qui touche cette province", il verra à abroger "cette loi répréhensible et blessante". L'adresse est adoptée à l'unanimité.

21 septembre 1868.—Extrait du discours du trône prononcé à la prorogation:

"6. Quelles que soient les causes de l'agitation politique qui malheureusement peut exister dans le pays, j'ai toute confiance qu'elles disparaîtront et j'ai la conviction qu'en retournant dans vos foyers vous vous efforcerez, par votre exemple, de maintenir les principes de loyauté et d'attachement à la mère patrie par lesquels cette province s'est si longtemps et si honorablement signalée".

Appendice N° 9—Journaux de la législature de la Nouvelle-Ecosse, 1868.

L'appendice renferme les pièces ci-dessous énumérées:

1. Une lettre du secrétaire pour les colonies, datée du 11 juin 1868, à Howe, Annand, Troop et Smith, délégués en Angleterre par la Nouvelle-Ecosse afin de tenter d'ob-

tenir l'abrogation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en ce qui touche cette province. Au nom du gouvernement impérial le ministre refuse de faire droit à la demande de la province et la lettre renferme la copie d'une dépêche envoyée au gouverneur général lord Monck. Cette lettre convaincra les délégués que " le parlement anglais est aussi désireux que le sont le gouvernement et le parlement du Canada de consacrer le plus d'attention possible aux besoins et aux intérêts particuliers de la Nouvelle-Ecosse ".

2. Copie de la dépêche mentionnée. Elle est datée du 4 juin 1868 et répond à une adresse de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse transmise par le lieutenant-gouverneur Hastings Doyle, le 27 février 1868. Le dossier comprend également copies des adresses et résolutions suivantes adoptées avant la présentation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord effectuant l'union des provinces de l'Amérique britannique.

(*a*) Du Conseil législatif du Canada, adoptée le 20 février 1865.

(*b*) De l'Assemblée législative du Canada, adoptée le 13 mars 1865.

(*c*) Du Conseil législatif du Nouveau-Brunswick.

(*d*) De l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, adoptée le 30 juin 1866.

(*e*) Du Conseil législatif de la Nouvelle-Ecosse, adoptée en avril 1866.

(*f*) De l'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse, adoptée en avril 1866.

Le dossier comprend en outre copies des adresses suivantes adoptées après la présentation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord:

(*a*) Adresse du Conseil législatif de la Nouvelle-Ecosse, datée le 16 mars 1867.

(*b*) Adresse de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse, datée le 16 mars 1867.

(*c*) Adresse du Conseil législatif du Nouveau-Brunswick, datée le 11 mai 1867.

(d) Adresse de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, datée le 11 mai 1867.

3. Délibération du Conseil soumise au lieutenant-gouverneur Hastings Doyle relatif au refus, par le gouvernement impérial, de soustraire la Nouvelle-Ecosse à l'application de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Appendice N° 10 — Journaux de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse de 1868

Cet appendice renferme les documents suivants:

1. Lettre de Howe, Annand, Troop et Smith, délégués de la Nouvelle-Ecosse pour obtenir l'abrogation de l'Acte, datée de Halifax, 18 juillet 1868, à l'hon. W. B. Vail, secrétaire provincial de la Nouvelle-Ecosse faisant rapport des démarches qu'ils ont entreprises et des efforts qu'ils ont déployés à Londres, en leur qualité de délégués.

2. Résolutions adoptées par l'Assemblée, session de 1867, touchant l'abrogation de l'Acte.

3. Adresse à la couronne par l'Assemblée relativement à l'abrogation, session de 1867.

4. Nomination des délégués ci-dessus mentionnés et les instructions qu'ils ont reçues, ainsi qu'il suit:

(*a*) Délibération du 13 février 1868.

(*b*) Délibération du Conseil, 17 février 1868.

(*c*) Résolutions de l'Assemblée législative adoptées le 21 février 1868.

5. Pétition, signée par certains membres du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse, à la Chambre des communes du Royaume-Uni.

6. Pétition des délégués à la Chambre des communes du Royaume-Uni, qui devait être reçue par la Chambre.

7. Exposé au nom de la Nouvelle-Ecosse, à l'appui de la pétition, qui devait être reçu par la Chambre des communes.

8. Renseignements touchant la pétition des délégués de la Nouvelle-Ecosse.

9. Exposé des faits et opinions concernant " l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867 " sur des questions soumises à sir Roundell Palmer et à M. W. V. Harcourt.

10. Mémoire préparé par les avocats au nom de la Nouvelle-Ecosse, à l'appui de la pétition qui doit être reçue par la Chambre des communes.

11. "Protestation de la Nouvelle-Ecosse", document écrit par les délégués à Londres, le 3 juillet 1868, contre la décision du gouvernement impérial, après qu'il eut refusé d'abroger l'Acte de l'Amérique du Nord.

1864

DÉBATS PARLEMENTAIRES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

1re SESSION, 23e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 4 février 1864 au 10 mai 1864)

---

29 mars 1864.—Le docteur Tupper (M. Johnston étant premier ministre à cette époque) en proposant ce jour-là un projet de résolution relatif à l'union des provinces maritimes, déclare qu'il était convaincu que les "deux grandes provinces" (le Haut et le Bas-Canada)" qui se partageaient le gouvernement du Canada étaient si mal disposées à l'égard du projet qu'il était absolument impossible de discuter, sauf en théorie pour l'avenir, l'union du Canada avec les provinces maritimes ".

Et il ajouta:

Nous pouvons donc mettre de côté, du moins pour l'instant, la plus importante question qui a fixé l'attention des hommes publics tant de la Nouvelle-Ecosse que des autres provinces de l'Amérique Britannique relativement à ce sujet. Bien qu'à mon avis, l'union des provinces maritimes et du Canada — c'est-à-dire de toute l'Amérique britannique du Nord,—sous un seul gouvernement, serait désirable si elle était réalisable (pour moi, il s'agit d'une question difficile et qui dépasse de beaucoup la force de persuasion qu'on pourrait apporter à la résoudre), je ne suis pas sans reconnaître que le jour n'est peut-être pas éloigné où des événements beaucoup plus puissants que tout ce que pourraient invoquer les hommes d'Etat mettront l'Amérique britannique en état de s'unir en un tout compact; il peut même arriver que cette union soit non seulement possible mais absolument nécessaire... La Chambre se rendra compte que, si l'on songe à un projet d'union avec le Canada, il n'y aurait pas de mesure plus sage à prendre que de consommer tout d'abord l'union des provinces maritimes. A l'heure actuelle, j'estime que, quelle que soit l'hostilité que témoigne l'opinion publique du Canada à l'égard d'un projet d'union avec les provinces maritimes, le jour arrive où l'intérêt commun exigera une fusion de cette nature et le Canada, je n'en doute pas, cherchera dans cette union la solution aux difficultés insurmontables qu'offre actuellement le gouvernement du pays... Dans l'intervalle, toutefois, l'attention publique a été plutôt détournée du projet plus important, soit l'union de l'Amérique britannique du Nord, et la fédération des provinces maritimes réclame notre considération... Cette question a été

soumise au gouvernement britannique et celui-ci a consenti à ce que l'affaire soit réglée de façon à rencontrer les vues et à servir l'intérêt public des provinces elles-mêmes. (*Débats,* 180 à 182.)

Tupper fit rapport de ce qui avait déjà été accompli, à la demande du gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, en vue d'obtenir du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, l'approbation d'un plan visant à la tenue d'une conférence libre concernant la possibilité d'effectuer une union législative des trois provinces. Son projet de résolution fut appuyé par Archibald, le chef de l'opposition; il avait aussi l'appui de Johnston, le leader du gouvernement qui, parlant des efforts qu'il avait lui-même tentés en faveur de l'union, s'exprima ainsi qu'il suit:

" Il est parfaitement exact qu'au début, mon projet visait à l'union de toutes les provinces de l'Amérique britannique. Cependant, de si grands obstacles se dressent contre cette union plus vaste, semble-t-il, qu'ils la rendent irréalisable pour l'instant. J'envisage l'union des provinces maritimes comme un pas vers l'union de toutes les provinces de l'Amérique britannique. Je n'ai jamais vu d'un bon œil une union des provinces sous la forme d'une fédération, car cela ne tendrait pas, semble-t-il, vers le but élevé que nous visons. Nous voulons créer une véritable *unité,* — faire un tout homogène de parties qui sont maintenant distinctes, — leur assurer l'unité d'existence et d'intention ".

Le projet de résolution fut adopté sans qu'on recourût à la formalité du scrutin.

1865

DÉBATS PARLEMENTAIRES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

2e SESSION, 23e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 9 février au 2 mai 1865)

---

9 février 1865. L'adresse en réponse au discours du trône (du 9 février 1865) renfermait ce passage, qui n'engageait à rien, au sujet de l'union:

"Le rapport des délégués nommés pour discuter le projet d'union des provinces maritimes et les résolutions de la conférence tenue à Québec proposant une union des différentes provinces de l'Amérique britannique du Nord, ainsi que la correspondance sur ce sujet, recevront de notre part l'examen réfléchi et minutieux qu'exige une question aussi importante, si grosse de conséquences non seulement pour nous mais aussi pour nos descendants".

L'adresse fut adoptée à l'unanimité.

10 avril 1865.—Ce fut deux mois plus tard que la Chambre prit la seconde mesure en vue d'amener l'union. Dans l'intervalle, le gouvernement du Nouveau-Brunswick (favorable à la confédération) avait été battu à plate couture aux urnes électorales.

Le docteur Tupper saisit la Chambre d'un projet de résolution ainsi conçu:

"Attendu que, dans les circonstances existantes, une union immédiate des colonies britanniques d'Amérique est irréalisable et, attendu qu'une union législative des provinces maritimes est désirable, peu importe que l'union de plus grande envergure s'accomplisse ou non.

Cette Chambre est d'avis que les négociations en vue de l'union de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard devraient être reprises, en conformité de la résolution adoptée à la dernière session de la législature."

Le docteur Tupper commença son discours en relatant en détail les délibérations de la conférence de Charlottetown touchant la résolution adoptée à la session de 1864, la présence (autorisée particulièrement à la demande du gou-

verneur général Monck) des délégués du Canada et la conférence ultérieure tenue à Québec. Après avoir fait l'historique du mouvement d'union, il réaffirma sa conviction, en fournissant des raisons à l'appui, que l'union sur une plus vaste échelle était préférable et encore possible; cependant, il ajouta:

"Du fait de circonstances indépendantes de notre volonté, le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse se trouve dans une situation où il est inutile de soumettre ce projet (celui de Québec) à la décision de la législature. Quiconque est au fait de la situation géographique du pays, vu que le Nouveau-Brunswick sépare la Nouvelle-Ecosse du reste du Canada, doit se rendre compte que l'union de l'Amérique britannique est impossible à moins que cette province ne soit partie au pacte... J'espère qu'avant longtemps nous verrons, parmi les hommes publics de cette province, une réaction qui fera envisager la question sous un jour tout à fait différent..."

Voici la prédiction qu'il fit touchant le projet de Québec:

"Du moment qu'il aura été examiné et discuté à fond, toutes les classes de la population rivaliseront d'efforts afin d'amener l'adoption d'un changement constitutionnel si nécessaire et si avantageux pour toutes les provinces. Au début de mes remarques, j'ai déclaré qu'une union législative des provinces maritimes est désirable advenant le cas où nous entrerions dans la confédération et encore plus indispensable au cas où nous ne nous unirions pas immédiatement au Canada. Dans les circonstances, voilà pourquoi j'ai déposé le projet de résolution que j'ai en main à ce moment.

Le projet de résolution fut appuyé par Archibald, le chef de l'opposition, qui parla longuement en faveur de la motion et du projet de Québec, parce que, dit-il:

"Tous les arguments à l'appui d'une union sur une plus vaste échelle militent en faveur d'une union de moindre envergure. Les avantages ne seront peut-être pas aussi grands, mais ils sont de même nature. Il ne se trouve ici personne préconisant l'union sur une plus grande échelle qui ne se rende compte que, si elle est impossible, l'union de moindre envergure constituera un pas dans la bonne voie."

Annand, le chef non officiel des députés adversaires de la confédération, ne s'en prit nullement au projet de résolution soumis à la Chambre, mais il se contenta de réfuter les arguments en faveur de "l'union sur une plus vaste échelle" que préconisait le projet de Québec. Il prétendit que ce projet aurait dû être soumis à la Chambre, ainsi que ses adeptes s'étaient engagés à le faire, à Québec et ailleurs. En son nom et en celui d'un certain nombre de ses partisans, M. Annand protesta tout particulièrement contre le préam-

bule du projet de résolution. Le docteur Tupper déclara que si la suppression du préambule était de nature "à permettre à la Chambre d'en venir à l'unanimité aux mêmes conclusions que l'année dernière", il y consentirait volontiers. M. Annand se déclara satisfait et le projet de résolution, ainsi modifié, fut adopté *à l'unanimité* (24 avril 1865).

Par Tupper. Débats parlementaires, 1865, page 207, 1re col.:

"Si l'on effectuait une union législative dans l'Amérique britannique du Nord, les populations occupant les différentes parties du pays n'auraient pas les garanties qu'elles obtiennent sous le régime du projet envisagé, à savoir que *les affaires d'une nature locale seraient du domaine des législatures locales tandis que celles d'une nature générale seraient confiées aux soins de la législature générale.*"

Par Tupper. Débats parlementaires, 1865, page 208, 1re col.:

"On a proposé, je le répète, que toutes les questions de première importance devraient être confiées aux soins du gouvernement général. Elles sont au nombre d'environ trente-sept, mais pour l'instant, je me bornerai à appeler l'attention de la Chambre sur certains des points les plus saillants... Aux gouvernements locaux sont réservés des pouvoirs d'une nature importante, bien que d'ordre local, qui pourraient être exercés sans nuire d'aucune façon à l'unité et à la force du gouvernement central... Je me suis contenté de mentionner quelques-uns des pouvoirs les plus importants qui seraient respectivement conférés aux gouvernements locaux et au gouvernement général. Les gouvernements locaux ne gêneraient pas l'exercice des pouvoirs du gouvernement général ni n'atténueraient sa force ou son unité d'action: cependant, ils seraient en mesure de régler les questions qui touchent aux *intérêts locaux* du pays, telles que la construction des routes et des ponts, les travaux publics, la juridiction civile et le reste".

Extrait du discours du trône prononcé à la prorogation, le 2 mai 1865

"4. L'attitude prise par le Nouveau-Brunswick, au début de la session, place apparemment toute décision à laquelle nous pourrions en arriver sur la question de réunir en une confédération générale toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord que j'ai signalée à votre attention, à l'ouverture de la session, dans cette situation défavorable qu'elle n'aurait aucun résultat immédiat et d'ordre pratique."

Je suis convaincu que, s'il en eût été autrement, vous auriez cru que le devoir nous imcombait de discuter à fond la question la plus importante et la plus intéressante, animés du sincère désir de vous conformer aux vues du gouvernement de Sa Majesté, de toute façon compatible avec les vœux et les intérêts de cette province.

"5. Dans l'idée, par conséquent, que les circonstances susdites indépendantes de votre volonté vous mettaient pour l'instant dans l'impossibilité d'étudier utilement la question de plus large envergure vous êtes revenus dans l'intervalle à l'examen du projet d'une union des provinces maritimes et réaffirmé l'opinion que vous avez exprimée lors de la dernière session quant à l'opportunité de nommer des représentants de cette province afin de conférer à ce sujet. Je serai très heureux de transmettre cette résolution aux lieutenants-gouverneurs des provinces voisines."

DÉBATS PARLEMENTAIRES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

3e SESSION, 23e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 22 février au 7 mai 1866)

Le discours du trône lu à l'ouverture de la session ne faisait aucune mention d'un projet ni d'un plan touchant l'union; il n'en est pas question non plus dans les débats jusqu'au jour où le ...

7 mars 1866.—M. Annand appela l'attention sur une dépêche publiée dans les colonnes d'un journal annonçant, qu'à Cornwall (Ont.), le procureur général J. A. Macdonald avait "affirmé qu'il était certain que la confédération des provinces serait effectuée en moins de quelques semaines," M. Annand désirait savoir si le gouvernement possédait des renseignements quant au sens à attribuer aux paroles de M. Macdonald et si le pacte de la confédération allait être conclu sans consulter la Chambre ou sans que la question fut soumise à la décision de la population du pays. Le secrétaire provincial (le docteur Tupper) répondit qu'il ne possédait pas de renseignements, mais qu'il avait lu la déclaration "avec tout autant d'étonnement que l'honorable député". Il ajouta:

"Le projet n'avait jamais été présenté comme une mesure ministérielle. Etant donné que le Gouvernement avait obtenu les services et la collaboration des membres les plus en vue de l'opposition, il ne pouvait faire du projet une mesure de parti ... Avant que la question fût mise sur le tapis, au cours de la session de 1865, il survint dans la province voisine des incidents qui donnèrent un aspect nouveau à la question..."

D'autre part, M. Annand dit ...

"Qu'il demandait maintenant au secrétaire provincial d'expliquer pour quelle raison il n'avait pas, comme il l'avait promis à ses collègues, à Québec, soumis cette question à la Chambre et à la population de la province. L'homme public courageux, qui a occupé jusqu'à tout dernièrement les fonctions de premier ministre du Nouveau-Brunswick, a soumis

la question à la population de cette province et il a tenu sa promesse. La question a également été soumise à la décision de la population, à l'Ile du Prince-Edouard et à Terre-Neuve".

Le procureur général (M. Henry) déclara:

"On pourrait supposer à bon droit que le procureur général du Canada (Macdonald) avait beaucoup entendu parler du changement d'opinion publique que l'on disait être survenu au Nouveau-Brunswick et croyait les provinces plus disposées qu'elles ne l'étaient l'année dernière à adhérer à un pacte fédératif.... Pour sa part, il n'en savait réellement rien.... Si le Nouveau-Brunswick était décidé à ériger une barrière entre la Nouvelle-Ecosse et le Canada, il nous faudrait attendre jusqu'au jour où il consentira à l'abattre.... Si des promesses n'ont pas été tenues, l'honorable député n'est assurément pas celui qui devrait s'en plaindre. A n'en pas douter, ceux à qui ces promesses auraient été faites comprenaient parfaitement la situation où se trouve cette province,—c'est-à-dire que le projet est irréalisable tant que le Nouveau-Brunswick s'y opposera".

9 mars 1866.—Le secrétaire provincial déposa sur le bureau de la Chambre "copies de la correspondance relative à l'union des colonies". Ces documents avaient trait à l'union des provinces maritimes. L'Ile du Prince-Edouard, explique-t-il, n'avait pas voulu participer à la conférence concernant cette affaire. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse avaient approuvé d'une façon générale le projet d'unir les deux provinces; cependant, leurs délégués en Angleterre furent informés par le gouvernement impérial que, bien que ce gouvernement ne nourrît aucune antipathie à l'égard du projet, il s'était tellement engagé à l'égard du plan de confédération qu'il ne pouvait revenir sur ses pas et préconiser l'adoption d'un programme de nature à faire croire qu'il avait changé d'avis. Pour cette raison . . .

" il n'était pas prêt à autoriser la reprise de la discussion sur l'union législative, sauf si on l'abordait à titre de mesure adoptée dans l'intention d'appuyer et de favoriser l'union sur une plus haute échelle ".

Le secrétaire provincial ajouta:

"La correspondance renferme des copies de dépêches relatives à l'adoption du projet de confédération que le gouvernement impérial ne cesse d'engager toutes les colonies à accepter, en ayant recours à tous les arguments qu'il peut faire valoir et en utilisant toute l'influence qu'il se croit en droit d'exercer, d'après la situation relative qu'occupent les provinces au sujet d'une question qu'il considère d'intérêt capital pour la prospérité de l'Amérique britannique du Nord".

Il n'est plus question de confédération dans les débats jusqu'au . . .

3 avril 1866.—M. Miller, qui avait été dès le début un adversaire déterminé du projet de Québec et un actif instigateur des requêtes contre la confédération, prit la parole en Chambre, et dit, entre autres choses:

"Depuis deux ans, monsieur l'Orateur, la population est saisie de la question d'une union des provinces de l'Amérique britannique. Je n'ai guère besoin de noter que l'on a donné quelque publicité à mes vues et que l'on m'a placé assez en évidence comme étant opposé au projet de Québec touchant la confédération. Je suis maintenant aussi opposé à ce projet que je l'étais dans le passé. Je le crois injuste pour les habitants des provinces maritimes, à certains de ses aspects les plus importants.... Mais, monsieur l'Orateur, cette Chambre et les citoyens du pays savent bien que, malgré mon énergique et inébranlable opposition à ce projet de Québec concernant la confédération, je me suis constamment prononcé en faveur d'une union équitable de nos colonies... Il convient de rappeler que toutes mes déclarations, tous mes arguments, n'ont tendu qu'au rejet des résolutions de Québec.... Acceptant alors, comme je le fais aujourd'hui, le principe d'une union fédérale, je désire demander au Gouvernement s'il n'y a pas de terrain commun sur lequel les partisans du projet de Québec — renonçant à ce projet — peuvent rejoindre les amis d'une union à des conditions plus avantageuses, et arrêter les détails d'une mesure juste et satisfaisante aux yeux du peuple? Je pense qu'il existe un terrain commun, sur lequel je veux affirmer mon attitude, sans songer à ceux qui désirent me suivre. *Si le Gouvernement veut publiquement abandonner le projet de Québec et présenter une résolution favorable à une union fédérale de l'Amérique britannique—laissant les détails de la mesure à l'arbitrage du gouvernement impérial, convenablement conseillé par des délégués de toutes les provinces—je lui promets mon cordial appui. C'est ainsi qu'il faudrait commencer. En obtenant, au début, l'approbation, par la législature, du principe de l'union, et son autorisation pour la mise au point des détails d'un projet, les partisans de la mesure seraient dans une situation bien différente de celle des délégués à la conférence de Québec, qui sont allés au Canada en 1864 sans y avoir été autorisés par le Parlement.* C'est ce qui, à ce moment-là, a suscité une bonne part de l'opposition à la confédération. Cette opposition a eu beaucoup de poids à mes yeux, comme à ceux de nombre d'autres, qui voyaient dans la conduite des délégués une usurpation de pouvoir".... Je ne nierai point que l'extraordinaire réaction survenue dans le Nouveau-Brunswick au sujet de l'union, de même que la partialité reconnue d'une forte majorité des Néo-Ecossais pour le principe abstrait, en même temps que la pression ferme mais constitutionnelle des autorités impériales, fournissent des motifs pour appréhender qu'avant très longtemps même les résolutions de Québec soient peut-être adoptées dans les provinces maritimes. *Ma présente attitude—je l'avoue sans crainte—a pour but de faire échouer le projet de Québec*".

Le secrétaire provincial (Dr Tupper) "ayant écouté avec une vive satisfaction le discours de M. Miller", n'en cessait pas moins de croire à l'efficacité du projet de Québec, mais "ne se dissimulait pas que maintes objections avaient été soulevées contre ce projet". Il dit qu'il ne pouvait répondre catégoriquement sur-le-champ, car sur la question de la confédération " le Gouvernement partageait la responsabilité avec des adversaires politiques ". Puis, M. S. Macdonnell, qui s'était énergiquement opposé aux résolutions de Québec, appuya l'attitude de M. Miller et la réplique du secrétaire provincial. M. Macdonnell termina en conseillant à " tous les membres qui saisissent la portée des événements se déroulant sous nos yeux de profiter de l'occasion actuelle, si la proposition est acceptée ".

10 avril 1866.—Tupper, à la fin d'un long discours portant surtout sur l'attitude d'Annand et de Howe au sujet des divers projets d'union coloniale, et les critiques des différents arguments invoqués contre la confédération, répond ainsi à la demande de renseignements de M. Miller, formulée le 3 avril:

" *Après avoir bien examiné la question, et soumis la proposition de l'honorable député de Richmond au gouvernement et à ceux de nos adversaires politiques qui partagent nos vues à ce sujet, nous en sommes venus à la conclusion que nous devons à la Chambre et au pays de considérer en toute franchise la proposition que l'on a faite. Nous estimons que le projet de Québec fait surgir des difficultés que l'on ne peut résoudre que par l'adoption de la proposition suggérée, si l'on veut écarter les objections formulées.* Je me bornerai à dire, à cet égard, que le Canada a accepté à une grande majorité le principe du projet de Québec, et que toute modification des conditions obtenues du gouvernement impérial doit même favoriser davantage les provinces maritimes. Je crois que le projet sauvegarde amplement les intérêts de la Nouvelle-Ecosse mais que, en même temps, ceux d'entre nous qui y ont participé verraient d'un bon œil toute concession qui favoriserait davantage les provinces maritimes. Le gouvernement et le parlement de l'Empire auront l'occasion d'améliorer de beaucoup ce projet et de nous donner toute la considération que nous n'obtiendrions peut-être pas autrement. N'oublions pas que l'adoption par le Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, d'un projet à leur gré ne constitue pas nécessairement l'union de l'Amérique britannique du Nord. Le seul moyen de nous unir est une loi du parlement impérial. Le Gouvernement ne peut que dire quel bill il soumettra au parlement impérial; il ne peut se prononcer sur ce qui sortira de ce parlement. Par conséquent, cette résolution fournit toutes les garanties

possibles pour qu'un projet d'union soit adopté par le parlement impérial, conseillé, durant la discussion de la loi, par des représentants compétents de tous les partis."

Le Dr Tupper proposa la résolution du 10 avril, telle qu'elle est extraite du *Journal* de ce jour-là.

En appuyant la résolution, M. Archibald a parlé, entre autres choses, de l'effet du projet de Québec sur les provinces:

"les vieux autels subsistent—les fidèles auront la même foi, mais dans la cathédrale métropolitaine, ou pour emprunter une figure de l'Eglise presbytérienne, dans l'Assemblée nationale seront ceux qui auront charge de toutes les Eglises. *Par conséquent, tout en laissant intact le gouvernement du pays, nous tranférons simplement à la législature générale ces questions d'ordre général qui nous intéressent en commun.*"

Le débat dura plusieurs jours et de nouveaux adhérents furent conquis à la cause de la confédération. Aucun des discours prononcés ne contient quoi que ce soit d'important pour la présente enquête, excepté ce qui suit:

Le procureur général Henry:

"Lorsque nous sommes allés à Charlottetown nous avons constaté que, vu l'opposition du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, la moins vaste union était impossible. On n'a pas dit un seul mot de l'union avec le Canada avant qu'on se fût aperçu que l'union des provinces maritimes n'était pas réalisable. J'ajouterai que la question de l'union législative des provinces maritimes fut de nouveau soulevée à la convention de Québec. Le Canada et la Nouvelle-Ecosse préconisèrent cette union, mais les représentants des deux provinces mentionnées refusèrent d'y adhérer."

17 avril 1866. — M. S. Campbell propose un amendement à la résolution du secrétaire provincial. La proposition est rejetée par 31 voix contre 18, et la résolution est adoptée par 31 voix contre 19.

La session se termina le 7 mai 1866.

1867

DÉBATS PARLEMENTAIRES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

4e SESSION, 23e LÉGISLATURE

(Du 16 mars au 7 mai 1867)

---

16 mars 1867. — Il est question de la confédération dans le discours du Trône, comme on le lit dans les *Journaux.*

16 mars 1867.—L'Adresse en réponse au discours du trône contient le passage suivant:

"9. Nous avons appris avec beaucoup de satisfaction que les efforts tendant à effectuer une union satisfaisante des colonies de l'Amérique britannique du Nord ont été couronnés d'un tel succès, et nous ne doutons pas qu'ils contribueront davantage au plus grand bien de toutes ces provinces, dont la liaison avec la couronne et la métropole sera par là assurée à jamais."

18 mars 1867. — M. S. Campbell propose l'amendement suivant au dernier paragraphe de l'adresse en réponse au discours du trône:

" Nous regrettons de ne pouvoir partager la satisfaction de Votre Excellence au sujet du succès qu'elle attribue à la délégation nommée par elle, en vertu de la résolution de cette Chambre, pour conférer avec le gouvernement de Sa Majesté sur la question de l'union des colonies... Nous croyons devoir protester énergiquement auprès de Votre Excellence contre la décision des délégués mentionnés, et réclamer formellement, au nom de la Nouvelle-Ecosse, qu'aucune mesure comme celle que l'on a proposée ne soit appliquée dans cette province avant d'avoir été examinée à fond par sa législature et sanctionnée par le peuple aux urnes ".

L'amendement fut appuyé pour le motif que le texte de la résolution adoptée au cours de la session antérieure n'autorisait les délégués qu'à élaborer un projet d'union que l'on devait plus tard soumettre au parlement de la province.

Le Dr Tupper parla assez longuement. Entre autres choses, il dit:

" Je n'ai jamais hésité à dire que la Nouvelle-Ecosse eût été sage d'entrer dans l'union aux conditions posées dans le projet de Québec. Cependant, il y avait autour de moi plusieurs collègues—et j'ai pour plusieurs d'entre eux un profond respect — qui croyaient que les provinces maritimes avaient droit à plus d'égards. Aujourd'hui je puis compter avec orgueil et assurance sur l'appui de députés qui ne pouvaient me l'accorder auparavant parce que, bien que généralement favorables en principe à l'union, ils ne croyaient pas que le projet formé à Québec assurât à ces provinces tous les avantages et la considération auxquels elles ont droit. Nous avons lieu d'être fiers de notre attitude à ce sujet parce que nous sommes en mesure de dire que non seulement avons-nous obtenu tout ce qui a été accordé à Québec, mais d'autres concessions très importantes, et ces modifications sont des plus favorables aux intérêts de ces provinces maritimes... Toute cette question a été exposée aux hommes d'Etat et au peuple d'Angleterre par un Canadien d'une habileté insurpassable — un de ces hommes qui savent présenter la pire raison comme étant la meilleure ou presque — qui peuvent parler en public de la manière la plus convaincante". (Note: Il s'agit de Joseph Howe.) " Après qu'il eût consacré des mois à exposer ses vues aux hommes d'Etat de la mère patrie, que dit lord Carnarvon, à la suite d'un mûr examen de la question?

Lord Carnarvon dit:

"Ce n'est qu'au mois d'avril que le Parlement" (de la Nouvelle-Ecosse) " se prononça catégoriquement en faveur de la confédération, dans résolution conçue en termes clairs et précis. Cette résolution autorisait certains représentants à se rendre en Angleterre pour conférer, en leur nom, avec le gouvernement de Sa Majesté. Ces envoyés accrédités furent donc délégués dans la métropole, et après certains pourparlers, les conditions arrêtées furent incorporées dans cette mesure. Il me semble qu'il ne nous appartient pas de scruter les motifs de ce vote du parlement de la Nouvelle-Ecosse et de nous demander quels autres partis peuvent exister dans la colonie et dans quelles circonstances les autorités coloniales locales et les législatures ont été élues. Si le gouvernement responsable a la moindre signification, cela veut dire que non seulement vous donnez à une colonie des institutions libres et permettez aux habitants d'élire leur propre parlement, mais vous vous engagez également, en matières de politique coloniale, à ne traiter avec cette colonie que par le canal des autorités légalement constituées. Toute autre manière d'envisager la question nous conduirait à des difficultés interminables"...

Mais nous avons une autre interprétation de cette résolution en plus de celle de lord Carnarvon. Outre la déclaration de l'ancien secrétaire pour les colonies, nous avons le discours de la Reine, dans lequel le cabinet uni d'Angleterre exprime ses sentiments:

"Des résolutions en faveur d'une union plus étroite des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ont été adoptées par leurs législatures respectives, et des délégués

dûment autorisés et représentant tous les groupes et les écoles d'opinion des colonies sont tombés d'accord sur les conditions auxquelles une telle union peut être effectuée selon leurs désirs. On vous soumettra un bill grâce auquel la fusion des intérêts et des ressources des colonies renforcera les provinces souveraines en qualité de membres du même Empire, animées de sentiments de loyauté au même souverain"....

Continuant, le Dr Tupper fait observer:

"Au Nouveau-Brunswick, la population (dit l'honorable député), fut sondée à deux reprises. Pourquoi n'a-t-on pas permis, même une seule fois, au peuple de la Nouvelle-Ecosse de se prononcer? *Il a été convenu à Québec que le projet d'union serait soumis aux divers parlements. C'était la dernière session de la législature du Nouveau-Brunswick et le Gouvernement constata qu'il n'avait pas une majorité suffisante pour faire adopter la mesure. Il s'adressa au peuple, et celui-ci s'étant prononcé contre le gouvernement, la Chambre dut se désintéresser de cette mesure, car chacun croyait que, en dépit de ses opinions sur le sujet, aucune union n'était réalisable sans l'adhésion du Nouveau-Brunswick.* Il n'y avait donc plus rien à faire dans cette province qu'à attendre un changement au Nouveau-Brunswick. Subséquemment, les citoyens de cette province, ayant été renseignés à fond sur la question, se ravisèrent et se prononcèrent en faveur de l'union à une forte majorité. Lorsque le consentement du Nouveau-Brunswick parut évident, nous soumîmes la question à cette Chambre ".

19 mars 1867. — L'amendement, mis aux voix, est rejeté par 32 voix contre 16 et la réponse au discours du trône est adoptée par un vote de 32 à 16.

1868

DÉBATS PARLEMENTAIRES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

Le compte rendu de ces débats ne nous est d'aucune utilité. Les *Journaux* de 1869 (que l'on peut consulter) nous renseignent davantage et de façon suffisante sur les événements pertinents de 1868.

1869

12 mai 1869.—Le procureur général s'est exprimé ainsi:

"Je prends la parole, monsieur l'Orateur, pour remplir la promesse que j'ai faite à cette Chambre, le premier jour de la session, et déposer sur le bureau une série de résolutions exposant la politique du Gouvernement dans le présent état des affaires publiques de cette province. On se rappellera que cette Chambre a présenté une humble adresse à Sa Majesté la Reine, la priant de ne pas obliger cette province à se fédérer avec le Canada; que des pétitions en ce sens furent également présentées aux deux Chambres de la législature impériale. Tous les honorables députés de cette Chambre savent que cette adresse et ces pétitions ont été très froidement accueillies en Angleterre. Sa Majesté la Reine, par l'intermédiaire de son ministre le duc de Buckingham, en juin 1868, apprit aux Néo-Ecossais qu'ils ne pouvaient compter sur l'aide du gouvernement de Sa Majesté, et renvoya les citoyens de cette province au gouvernement et à la législature du Canada pour le redressement de leur grief. Les Chambres des lords et des communes, à de fortes majorités, refusèrent même nettement de s'enquérir des griefs de la Nouvelle-Ecosse. Dans ces circonstances, je ne crois pas qu'un seul citoyen de cette province conseillerait un nouvel appel à la Reine, à ses ministres, ou aux Chambres du parlement britannique.

"Après ces observations préliminaires, j'appellerai brièvement l'attention de la Chambre sur le fait que le duc de Buckingham, ayant fait retomber sur le Canada la responsabilité de se concilier les habitants de cette province, l'a fait de façon à mettre le gouvernement et le parlement du Canada, s'ils ont le moindre souci du sort des citoyens de la Nouvelle-Ecosse et de ce qui leur importe avant tout, dans l'obligation de consentir à une modification notable de la constitution politique de la confédération, et aussi de ses aspects financiers. Il semble que, sur la proposition de quelqu'un, dont je dois taire le nom, il y eut récemment des pourparlers entre M. Rose, ministre des Finances du Canada, et deux représentants de cette province; et après avoir discuté entre eux l'aménagement financier de la confédération, ils en arrivèrent à certaines conclusions, entre autres, que l'on avait attribué au peuple de cette

province une subvention beaucoup moins élevée que celle à laquelle il avait droit, que l'allocation accordée à la province de la Nouvelle-Ecosse était absolument insuffisante pour le maintien du service public, et ils admirent —les documents relatifs aux négociations déjà communiqués à la Chambre en font foi — que l'augmentation du subside de 80c par habitant revenait en toute justice à la Nouvelle-Ecosse. Je n'ai pas l'intention de discuter les chiffres pour établir l'exactitude de ces calculs, mais, tels qu'ils sont, je suppose qu'ils nous font voir clairement que, dans la constitution de la confédération, les délégués qui ont entrepris la tâche de conclure les accords, ont été induits à accepter au moins un tiers de moins que le montant auquel la Nouvelle-Ecosse avait droit. A tout événement, ils ont commis cette erreur. On nous dit que la somme de $160,000 est due à la Nouvelle-Ecosse en sus du subside de 80c par habitant. Si je calcule bien, cela se monterait à $1.20 par tête dans la Nouvelle-Ecosse, alors que ces délégués convinrent d'accepter le chiffre inférieur, soit le tiers de moins, de 80c par habitant.

"Les raisons pour lesquelles ces résolutions ne furent pas présentées lors de sessions antérieures sont que, dans l'incertitude que la subvention additionnelle serait incluse dans les crédits du Canada, le gouvernement de cette province n'était pas en mesure de déterminer l'augmentation d'allocation. Mais, heureusement, nous avons appris, et nous en sommes convaincus maintenant, que la subvention additionnelle a été incorporée dans les crédits, et est en voie d'adoption par la législature du Canada. Par conséquent, aucune raison ne subsiste qui empêcherait de faire connaître la politique du gouvernement.

La résolution est ainsi conçue:

"Attendu que Monsieur le duc de Buckingham, ex-secrétaire d'Etat pour les colonies, dans une dépêche en date du 4 juin dernier, a rejeté sur le gouvernement et le parlement du Canada la responsabilité de se concilier les habitants de cette province et d'obtenir leur adhésion à la confédération;

Et, attendu que le comte Granville, secrétaire d'Etat pour les colonies, dans une dépêche du 13 janvier dernier, probablement écrite avec l'impression qu'à ce moment-là l'on n'avait pas donné assez de temps au Gouvernement et au Parlement du Canada pour faire l'essai de la politique de conciliation qu'ils étaient tenus d'appliquer, par l'ordre des ministres de Sa Majesté a dit:

> Je ne compte pas que le gouvernement de Sa Majesté proposera, ou que le Parlement songe à déposer une mesure tendant à l'abrogation de l'Acte de 1867.

Et attendu que, vu cette décision du gouvernement de Sa Majesté, il y a lieu de donner au gouvernement et au parlement canadiens le temps d'arrêter et soumettre des mesures de redressement destinées à pacifier et concilier les citoyens de cette province;

Il est résolu que, en attendant les délibérations et la décision du gouvernement canadien, il est du devoir de cette Chambre de déclarer:

1. Qu'il convient de répondre à toutes les attentes formulées par Monsieur le duc de Buckingham au gouverneur général, dans sa dépêche du 4 juin dernier, à savoir que le gouvernement et le parlement du Canada atténueraient ou modifieraient les aménagements actuels, au sujet

de la taxation, de la réglementation du commerce et des pêcheries, qui sont susceptibles de nuire aux intérêts particuliers de la Nouvelle-Ecosse et de la région maritime du Dominion;

2. Résolu que cette Chambre acceptera toute augmentation de subvention que peut offrir le gouvernement canadien, à titre d'acompte sur la somme justement due à cette province, se réservant le droit de réclamer audit Gouvernement toute autre somme, ou toutes sommes additionnelles d'argent dont le besoin deviendra plus évident après examen des statistiques relatives à la population, à la propriété publique et au relèvement des impôts.

3. Résolu que, tant que la Nouvelle-Ecosse adhérera à l'Union effectuée en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il est du devoir de la Chambre de réclamer la modification et l'amélioration de cette loi afin qu'elle soit moins nuisible aux habitants de cette province et moins lourde à supporter. Voici les points les plus importants:

Les provinces maritimes de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick devraient être regardées comme une entité, avec des intérêts distincts de ceux des autres parties du Dominion et qui ne peuvent être protégés et favorisés que par une plus forte représentation à la Chambre des communes, égale à celle que l'on a accordée à la province de Québec, laquelle est proportionnelle à celle qui lui a été accordée au Sénat.

Que dans le choix des membres du Sénat, les législatures locales des provinces, au lieu de l'exécutif fédéral, fasse les nominations.

4. Résolu de plus, et il est par la présente déclaré, que nul règlement des questions posées par l'adoption de l'Acte de la confédération, soit concernant ses principes ou ses détails, ne soit tenu comme définitif, avant que le sujet ait été soumis à l'approbation du peuple."

Ces résolutions résument les dernières revendications des adversaires de la confédération comme parti politique. On notera qu'aucune de ces résolutions n'est d'importance dans la présente enquête.

25 mai 1869.—Les résolutions sont adoptées par 27 voix contre 7.

1864

JOURNAUX DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

3e SESSION, 19e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 16 février au 13 avril 1864)

---

16 février 1864. — Extrait du discours du trône prononcé à l'ouverture:

"J'ai reçu un message de l'administrateur du gouvernement de la Nouvelle-Ecosse au sujet de l'union législative et administrative des provinces du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard. J'ai donné instruction de vous soumettre ce message, et je ne doute pas que vous lui prêtiez toute la sérieuse attention que mérite son importance."

26 février 1864. — Le lieutenant-gouverneur, par message, communique à l'Assemblée une dépêche de l'administrateur de la Nouvelle-Ecosse indiquant que le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse se proposait de soumettre à la législature de cette province une résolution qui autorise la nomination de délégués "pour conférer avec les délégués que peuvent désigner les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard afin d'arrêter les préliminaires jugés nécessaires pour l'union des trois provinces sous un seul gouvernement et une seule législature, cette union ne devant être effectué qu'après sa confirmation par les législatures des trois provinces et l'approbation de Sa Majesté la Reine."

(Même jour, même message au Conseil législatif.)

9 avril 1864. — Sur motion de l'honorable M. Tilley, il fut:

"*Résolu,* qu'une humble adresse soit présentée à Son Excellence le lieutenant-gouverneur, le priant de nommer des délégués, cinq au plus, en vue d'étudier, de concert avec les représentants des gouvernements

de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard, la question de l'union des trois provinces sous un seul gouvernement et une seule législature, ladite union ne devant prendre effet que lorsqu'elle sera confirmée par l'adoption, dans les provinces intéressées, de mesures législatives à cette fin, et approuvée par Sa Majesté la Reine."

(Même jour, même résolution adoptée par le Conseil législatif.)

9 avril 1864. — Le lieutenant-gouverneur a reçu l'adresse " avec la plus vive satisfaction " et a exprimé l'espoir que les délégués qu'il nommerait immédiatement " pourraient arrêter des moyens satisfaisants pour réaliser l'objet sur lequel ils auront mission de délibérer."

JOURNAUX DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

1re SESSION, 20e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(*Du 27 avril au 8 juin 1865*)

---

27 avril 1865.—Extrait du discours du trône prononcé à l'ouverture:

"Conformément au désir exprimé dans l'adresse des deux Chambres de la législature à la session dernière, j'ai nommé des délégués chargés de conférer avec ceux des lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard, en vue d'étudier la possibilité d'effectuer une union législative et administrative des provinces maritimes de l'Amérique britannique du Nord. Le rapport de ces délégués vous sera immédiatement soumis.

"A la demande du gouverneur général du Canada, et avec l'approbation de la Reine, j'ai aussi nommé des délégués à une conférence de représentants des colonies de l'Amérique britannique du Nord, tenue à Québec au mois d'octobre dernier, en vue d'établir les conditions d'une union fédérale de l'Amérique britannique du Nord. Les résolutions adoptées par cette conférence m'ont paru de telle importance, et leur adoption si grosse de conséquences pour l'avenir et le bien-être de l'Amérique britannique que, afin de permettre aux citoyens du Nouveau-Brunswick de se prononcer sur le sujet, j'ai décidé de dissoudre l'assemblée législative. Je soumets ces résolutions à votre jugement".

5 mai 1865.—Le lieutenant-gouverneur, par message, a communiqué à la Chambre "copie de la correspondance relative aux propositions d'union intercoloniale, législative et fédérale". La correspondance est imprimée au long, sous le n° 10, dans l'annexe du *Journal* de l'Assemblée, de 1865. Elle est également donnée en substance ci-dessous.

25 mai 1865.—Sur motion de l'honorable M. Smith (premier ministre) il est proposé:

"Attendu que le lieutenant-gouverneur de cette province a reçu du lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse des copies des résolutions adoptées par le Conseil et l'Assemblée législatifs de cette province, exprimant le désir de reprendre les négociations au sujet d'une union des

provinces maritimes; et, attendu qu'il est opportun de s'assurer si une union législative ou commerciale des provinces, à des conditions avantageuses pour toutes, est réalisable, en conséquence, l'Assemblée

"Propose qu'une humble adresse soit présentée à son Excellence le lieutenant-gouverneur, le priant de nommer des délégués, cinq au plus, pour conférer, avec une délégation que doivent nommer les gouvernements de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard, sur le sujet de cette union".

26 mai 1865.—L'adresse fut présentée au lieutenant-gouverneur, qui répondit qu'il ne manquerait pas de nommer les délégués, comme on le lui demandait.

30 mai 1865.—Le débat commença en comité général "sur le message de Son Excellence le lieutenant-gouverneur du 4 mai courant, communiquant les résolutions adoptées à la conférence des délégués tenue à Québec le 10 octobre 1864", et se prolongea jusqu'au 5 juin 1865.

5 juin 1865.—La Chambre se forma en comité général, et lorsque l'Orateur eut repris le fauteuil, le président du comité fit rapport que, alors que le comité examinait la question dont il avait été saisi, on avait proposé la résolution suivante:

"Attendu que la Chambre, siégeant en comité général, a étudié les résolutions de la conférence tenue à Québec le 10 octobre dernier, sur le sujet de la confédération projetée des colonies de l'Amérique britannique du Nord; et, attendu que ce comité est d'opinion que la réalisation de ce projet serait, au point de vue politique, commercial et financier, des plus nuisible aux intérêts de cette province;.... et, attendu que l'Assemblée générale de cette province a été, au mois de février dernier, dissoute par Son Excellence le lieutenant-gouverneur, avec l'intention de se renseigner sur l'opinion du peuple au sujet des résolutions adoptées à la conférence, et dont la Chambre est en ce moment saisie; et, attendu que, aux élections tenues à cette fin, le peuple de cette province s'est manifestement prononcé contre l'adoption de ces résolutions; et, attendu que le comité est convaincu que le Gouvernement de Sa Majesté accueillera avec l'attention qu'elle mérite l'expression de l'opinion de cette province ainsi manifestée; et, attendu que ce comité a lieu de craindre que le Gouvernement de Sa Majesté ne soit pas renseigné à fond sur les véritables sentiments du peuple de cette province à cet égard, en conséquence:

"Le comité exprime l'avis qu'une délégation se rende immédiatement en Angleterre afin de faire connaître au gouvernement impérial les vues et les sentiments de la Chambre et du peuple de la province sur cette question importante".

Le président du comité général fit de plus rapport que le vote ayant été pris sur l'adoption des résolutions, le comité s'y déclara favorable par 29 voix contre 10.

7 juin 1865.—La résolution fut adoptée unanimement à la Chambre.

8 juin 1865.—"M. Gilbert, membre du comité chargé de communiquer à Son Excellence le lieutenant-gouverneur une adresse adoptée par cette Chambre, à la séance d'hier, concernant la nomination de délégués devant se rendre en Angleterre.... fit rapport que le comité s'est rendu auprès de Son Excellence, à qui il a plu de dire qu'elle consulterait son conseil au sujet de cette adresse".

8 juin 1865.—Extrait du discours du trône prononcé à la prorogation:

"Je ne manquerai pas de transmettre au gouvernement de Sa Majesté les résolutions que vous avez adoptées au sujet de l'union fédérale projetée des provinces de l'Amérique britannique du Nord".

ANNEXE 10 DES JOURNAUX DE L'ASSEMBLEE DE 1865

Cette annexe se compose de cinquante-trois principaux documents. Voici:

Le *n° 1,* daté d'Halifax, le 8 février 1864, est une communication par laquelle l'administrateur de la Nouvelle-Ecosse informe le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick que le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse est en faveur d'une union des provinces maritimes, et a l'intention de nommer des délégués en vue de conférer avec les représentants que désigneront les deux autres provinces maritimes.

Les *n°s 2 à 13,* inclusivement, en date du 17 février au 4 mai 1864, se composent (*a*) d'une correspondance entre les trois lieutenants-gouverneurs des provinces maritimes touchant la forme des résolutions nécessaires et des adresses, ainsi que la date de la conférence, et (*b*) les rapports soumis au secrétaire d'Etat aux colonies concernant les mêmes questions.

Le *n° 14* consiste en une lettre du gouverneur général du Canada à l'administrateur du gouvernement du Nouveau-Brunswick:

Québec, le 30 juin 1864.

"MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement canadien désire envoyer une délégation pour assister à la conférence, que l'on se propose de tenir cette année, de représentants de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, en vue de l'union de ces provinces," tel qu'il est consigné à l'annexe nº 3 des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse de 1865, ci-dessus.

Le *nº 15,* daté d'Halifax, le 12 juillet 1864, exprime au gouverneur général Monck l'assurance du gouvernement du Nouveau-Brunswick que, en ce qui le concerne, il recevra avec plaisir la délégation du gouvernement canadien à la conférence projetée. L'administrateur annoncera au gouverneur général, lorsqu'il en sera averti, la date et le lieu de la conférence.

Les *nos 16 à 18,* inclusivement, en date du 11 au 25 juillet 1864, ont trait à la fixation de la date et du lieu de la conférence. Cette conférence est fixée, le 25 juillet 1864, au 1er septembre 1864, à Charlottetown.

Le *n° 19,* en date du 28 juillet 1864, consistant en un message du lieutenant-gouverneur de l'Ile du Prince-Edouard à l'administrateur du gouvernement du Nouveau-Brunswick, inclut "à titre de renseignement, copie de lettres échangées avec le gouverneur général du Canada."

La pièce n° 1 de cette correspondance est aussi celle qui porte le n° 14 ci-dessus mentionné. Suit la pièce nº 2:

HOTEL DU GOUVERNEMENT, ILE DU PRINCE-EDOUARD

Le 25 juillet 1864.

"MILORD,

J'ai l'honneur d'accuser réception de la dépêche de Votre Seigneurie en date du 30 du mois dernier," etc., telle qu'elle est consignée à l'annexe n° 3 des *Journaux* de 1865 de la Nouvelle-Ecosse, ci-dessus.

Dans le *n° 20,* daté de Fredericton, le 28 juillet 1864, l'administrateur du Nouveau-Brunswick informe le gouverneur général Monck de la date et de l'endroit convenus pour la réunion.

Dans le *n° 21,* daté de Québec, le 8 août, on accuse réception du renseignement de l'administrateur, et on lui communique les noms des "délégués du gouvernement du Canada" qui assisteront à la réunion de Charlottetown.

Le *n° 22* est daté de Fredericton, le 15 août 1864. Le Nouveau-Brunswick fait connaître au secrétaire pour les colonies les noms de ses délégués.

Le *n° 23* porte la même date et émane du même endroit que le n° 22. La Nouvelle-Ecosse et l'Ile du Prince-Edouard sont avisées des noms des délégués du Nouveau-Brunswick.

Le *n° 24* est daté d'Halifax, le 27 août 1864. La Nouvelle-Ecosse avise le Nouveau-Brunswick des noms de ses délégués.

Le *n° 25* est daté de Québec, le 29 août 1864. Le gouverneur général du Canada envoie au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, à titre de renseignement, copie d'un extrait de procès-verbal relatif au Conseil du Canada, en date du 29 août 1864, qui apparaît dans l'annexe 3 des *Journaux* de 1865 de la Nouvelle-Ecosse, ci-dessus.

Dans le *n° 26,* daté de Downing Street, le 8 septembre 1864, on accuse réception du n° 22, ci-dessus, liste des noms des délégués du Nouveau-Brunswick.

Le *n° 27* est daté de Fredericton, le 12 septembre 1864. C'est un document de grande importance historique, en ce sens qu'il jette beaucoup de lumière sur les délibérations de la conférence de Charlottetown dont on n'a pas tenu de procès-verbaux. C'est un rapport du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick au secrétaire pour les colonies sur les réunions de Charlottetown. Il était à Charlottetown durant la conférence et, naturellement, était renseigné, chaque jour, par les délégués du Nouveau-Brunswick et autres, sur les délibérations. Voici le document 27 au long:

" Fredericton, le 12 décembre 1864.

Monsieur,

Vous savez déjà qu'au printemps de l'année actuelle les corps législatifs des diverses provinces m'ont présenté, ainsi qu'aux lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick des adresses touchant la nomination de délégués qui pourraient délibérer sur l'opportu-

nité d'effectuer immédiatement une union législative et administrative des provinces maritimes de l'Amérique britannique du Nord. Il fut subséquemment décidé que les délégués se réuniraient le 1er courant à Charlottetown, dans l'Ile du Prince-Edouard.

En conformité de cette entente, les délégués des trois provinces se sont réunis à Charlottetown le jour convenu. Leur réunion, cependant, a eu lieu dans des circonstances que l'on n'avait nullement prévues lorsque l'on décida tout d'abord de tenir la conférence.

Vous savez qu'au mois de juin a éclaté au Canada une crise ministérielle qui a amené la formation d'un cabinet dont les membres, entre autres choses, se sont engagés à soumettre un projet d'union fédérale de toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord. Le gouvernement canadien a donc demandé que l'occasion leur fût offerte, durant la conférence de Charlottetown, d'indiquer la nature de leur projet aux délégués réunis. Le gouvernement du Canada fut informé que l'on ne pouvait s'opposer à un exposé officieux de leurs vues, mais que, les délégués n'ayant été nommés que dans le but d'examiner le projet d'union législative des provinces maritimes il ne leur appartenait pas de discuter officiellement la proposition plus récente et de plus d'envergure maintenant faite par le Canada.

Profitant de l'occasion qui leur était ainsi offerte de communiquer officieusement le projet qu'ils avaient préparé et le discuter au fond, presque tous les membres du cabinet canadien se sont rendus à Charlottetown dans la matinée du 1er septembre. Le but avéré et formel de la conférence est devenu ainsi, de fait, subordonné à un autre de plus de portée et d'importance.

On m'avait alors prié de visiter Charlottetown, et comme je m'intéresse vivement depuis longtemps à l'union législative et administrative des provinces maritimes, je m'y suis rendu volontiers, et j'ai maintenant l'honneur de vous communiquer les vues exprimées à ce sujet, et sur une union fédérale, par les délégués de la conférence qui, comme vous le savez, sont les membres les plus en vue du gouvernement et de l'opposition dans chacune des trois provinces.

Les délégués de la Nouvelle-Ecosse se sont prononcés unanimement en faveur d'une union législative et administrative immédiate des provinces maritimes, mais ont différé d'opinion quant aux avantages qui découleraient de l'adoption d'un projet d'une plus grande portée. Les délégués de cette province n'ont pas vu d'un aussi bon œil que ceux de la Nouvelle-Ecosse une union législative. Cependant, bien qu'il eût pu exister certains doutes individuels, on n'a pas contrecarré l'opinion exprimée en sa faveur par la majorité des délégués. Les délégués de l'Ile du Prince-Edouard se sont déclarés presque tous hostiles à la proposition originale d'une union législative, que la conférence avait été chargée de discuter, mais ils ne semblaient pas s'opposer à une union fédérale avec le Canada, pourvu que les institutions distinctes des provinces fussent maintenues en leur état.

J'ai eu aussi de fréquents entretiens avec les ministres canadiens, et me suis assuré de la nature du projet de fédération qui avait été discuté par le cabinet du Canada. Ce projet semblait comporter tout d'abord l'union absolue des trois provinces maritimes. Une fois cette union effectuée le Haut-Canada, le Bas-Canada et les provinces maritimes auraient eu chacun une législature locale investie de pouvoirs soigneusement restreints à certaines matières d'ordre local déterminées par la loi établissant la confédération, alors que toute la législation de nature géné-

rale serait assignée, et tous les pouvoirs non spécifiés seraient dévolus, à une législature centrale, qui, de fait, ne serait pas seulement une assemblée fédérale chargée de l'examen de quelques sujets confiés à ses soins, mais la véritable législature du pays; ainsi, les assemblées locales s'affaisseraient au rang de simples municipalités. Je n'ai guère besoin de faire observer l'importance de la distinction entre un système fédéral en vertu duquel tous les pouvoirs, sauf ceux qui sont spécialement concédés, sont retenus par les législatures provinciales, et un système sous le régime duquel tous les pouvoirs sont conférés à un organisme central, à l'exception de ceux qui sont explicitement attribués aux assemblées locales.

J'ai demandé si les législatures locales, en vertu de ce projet, non seulement seraient inférieures à la législature centrale mais sous sa dépendance, et susceptibles de voir leurs attributions et leurs constitutions modifiées par elle de temps à autre, ou si, dans leur propre sphère, elles seraient absolument indépendantes et immuables excepté par l'application d'une loi du parlement impérial. A ce sujet, la réponse ne fut pas bien claire. On semblait vouloir que l'autorité centrale fut suprême, mais cela a paru impossible pour le présent.

Bien que, cependant, certains membres du gouvernement canadien, du moins, soient de cet avis, je dois dire qu'il n'est pas général, pas plus qu'il ne cadre avec l'interprétation que l'on prête d'habitude au mot "fédération" dans ces provinces.

Une "union fédérale", selon que l'entend un habitant du Bas-Canada, veut dire, d'ordinaire, l'indépendance de sa province des influences anglaises et protestantes. Aux yeux d'un citoyen des provinces maritimes, elle signifie le maintien du rouage du gouvernement provincial actuel, la dépense dans chaque province des revenus qui en proviennent, sauf une proportion à payer aux fins des déboursés fédéraux, et le maintien des législatures actuelles dans leur intégrité, et de plus l'institution plus ou moins encombrante d'un parlement central auquel l'examen de quelques sujets d'intérêt général doit être confié sous certaines réserves inspirées par le souci de sauvegarder l'indépendance provinciale.

Il est de mon devoir, cependant, monsieur, de vous informer que, d'après ma conviction, le point de vue le plus répandu que je viens d'exposer sera peu à peu adopté afin de faciliter l'adoption d'un projet de fédération. C'est ce qui est déjà arrivé, dans une certaine mesure, m'a-t-on appris.

Depuis mon départ de Charlottetown, sauf erreur, le projet de l'union immédiate des provinces maritimes, que les délégués étaient autorisés à discuter uniquement, et qui semblait devoir être certainement adopté, a été écarté peu à peu, et depuis, la discussion a porté sur une union fédérale, de la nature mentionnée dans le paragraphe précédent, en vertu de laquelle chaque province, telle qu'elle existe maintenant, conserverait, de fait, son indépendance. Mais, à ce sujet, vous recevrez sans doute de plus amples renseignements de sir Richard MacDonnell, vu que la conférence s'est ajournée de l'Ile du Prince-Edouard à Halifax.

J'ai, etc.,

(Signé)

ARTHUR H. GORDON.

Le *nº 28*, daté de Fredericton, le 22 septembre 1864, est également très important, car il révèle que le projet de confédération subséquemment adopté à Québec, fut, dans une grande mesure, discuté et pour ainsi dire accepté à Charlottetown, Halifax, Fredericton et Saint-Jean (sans doute au cours de communications constantes entre les *gouvernements* intéressés, presque tous les membres du gouvernement du Canada ayant été présents à la conférence, ainsi qu'à Halifax, Fredericton et Saint-Jean) avant que les délégués qui se sont réunis à Québec eussent même été choisis ou nommés. Ce document — un autre rapport du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick au secrétaire pour les colonies — suit:

FREDERICTON, *le* 22 *septembre* 1864.

MONSIEUR,

Dans ma dépêche du 12 courant j'ai dit que la conférence des délégués chargés d'étudier l'union des provinces maritimes s'était ajournée de Charlottetown (Ile du Prince-Edouard) à Halifax. Les délégués se sont depuis transportés à Saint-Jean, et, le 15 courant, sont arrivés à Fredericton, encore accompagnés, comme dans tous leurs déplacements, par le cabinet du Canada. De là, ils sont retournés à Saint-Jean, où ils se sont séparés, avec l'intention de se réunir de nouveau à Québec le 10 prochain.

Ce n'est pas, cependant, dans le but de relater les allées et venues de cette conférence ambulante que je vous écris ce jour, mais afin de vous communiquer les nouveaux renseignements que j'ai pu obtenir sur les résultats probables de ses délibérations.

Comme je l'ai prévu, le projet d'union des provinces maritimes semble complètement écarté, pour le moment, en présence de celui de plus d'envergure actuellement proposé et les appréhensions que j'ai manifestées dans ma dépêche du 12 courant se sont réalisées, car le principe voulant que les provinces maritimes fassent partie de la fédération à titre de trois organismes distincts et indépendants, a été concédé, avec peu d'hésitation, semble-t-il, par les ministres du Canada, quand il devint évident qu'en persistant à voir dans l'union législative des provinces maritimes un prélude à l'union fédérale, on risquait de faire échouer ce dernier projet.

Les discussions de la conférence se sont poursuivies en grande partie sans formalité et sur le ton de la conversation. Cependant, si je comprends bien, on a débattu assez longuement deux sujets, dans des discours plus élaborés. Ces questions furent la composition et le mode d'élection du conseil législatif, et de l'autorité dont relèverait la nomination des juges dans les provinces.

En ce qui concerne le premier de ces sujets, il y a eu moins de divergences d'opinions que je ne m'y attendais. On convint que le conseil législatif fédéral devait être composé de 60 membres, dont 20 du Haut-Canada, 20 du Bas-Canada et 20 des provinces maritimes. On exprima le désir général que les membres de ce corps fussent nommés à vie par la

couronne, et, à une exception près, le système électif appliqué au conseil législatif, fut décidément repoussé. Le système de nomination est, en somme, peut-être le plus acceptable. Le meilleur mode serait, à mon avis, celui de l'élection à vie par un corps électoral fort restreint, mais dans ce cas-ci il est probable que l'on ne cesserait de réclamer l'atténuation de ces restrictions. Selon moi, cependant, le mode de sélection est bien moins important que le maintien du siège à vie, une fois obtenu. La nomination à vie tend à encourager la sécurité, la liberté de pensée, de parole et d'action de la part des membres de la Chambre haute, et c'est cette indépendance relative qui constitue l'une des principales raisons d'être du conseil législatif.

La nomination des juges a été l'objet d'un débat très animé, et on m'informe que l'un des délégués a prononcé à ce sujet un discours de grand effet. Il a montré que si la fédération était établie, et que si, en conséquence, les législatures locales perdaient une bonne part de leur importance actuelle, les membres les plus en vue du barreau seraient moins tentés qu'aujourd'hui d'entrer dans le domaine de la politique locale. Ceux qui désireraient se lancer dans la vie publique auraient naturellement les yeux sur la législature fédérale comme théâtre de leurs travaux, et si les gouvernements provinciaux étaient autorisés à nommer des juges choisis parmi leurs propres partisans dans les législatures locales la magistrature serait promptement remplie d'hommes qui n'imposeraient pas le respect à ceux qui exerceraient leur profession devant eux. Il a donc fortement insisté pour que les nominations de tous les juges fussent confiées au gouvernement central, et demandé l'adoption de quelque mesure qui eût pour effet de soustraire ces nominations à l'influence de la politique de partis. D'un autre côté, ai-je appris, quelques membres de la conférence ont été loin de se rallier à cette opinion.

Quant à la question importante des attributions à assigner aux législatures et aux gouvernements respectifs, il y a eu une notable divergence d'opinions.

Le résultat de la discussion semble, à première vue, être la répartition suivante de sujets qui devraient être du ressort du parlement fédéral et des législatures provinciales respectivement.

A la législature fédérale est attribuée la compétence sur les sujets suivants:

Le commerce,
La monnaie,
Les banques,
La taxation générale,
Les lois relatives à l'intérêt et à l'usure,
L'insolvabilité et la faillite,
Les poids et mesures,
La navigation sur les rivières et les lacs,
Les phares,
La pêche maritime,
Les lois relatives aux brevets d'invention et au droit d'auteur,
Le télégraphe,
La naturalisation,
Le mariage et le divorce,
Le service postal,

La milice et la défense,
La loi criminelle,
Les travaux intercoloniaux.

Aux législatures locales sont assignées les matières suivantes:

L'enseignement (à l'exception des universités),
La pêche intérieure,
La régie des terres publiques,
L'immigration,
Les mines et les minéraux,
Les prisons,
Les hôpitaux et les institutions de charité,
L'agriculture,
Les routes et les ponts,
L'enregistrement des titres,
Les lois municipales.

Comme je l'ai déjà fait observer, il est proposé que la conférence se réunisse de nouveau à Québec, le 10 prochain, et je suppose que l'on prendra alors quelque décision au sujet de la constitution des législatures provinciales et des gouvernements exécutifs locaux, sujet que l'on n'a abordé qu'avec beaucoup d'hésitation et discuté d'une manière des plus vague.

J'ai etc.,

(Signé) ARTHUR H. GORDON.

Le *n° 29* est daté de Québec, le 23 septembre 1864. Le gouverneur général du Canada transmet au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick un extrait de procès-verbal approuvé par le Conseil du Canada et, en conséquence, invite le lieutenant-gouverneur à nommer une députation pour représenter sa province à une conférence qui doit être tenue à Québec, le 10 octobre 1864, "dans le but d'étudier un projet relatif à la réalisation pratique de l'idée" visant à l'union de toutes les colonies de l'Amérique britannique septentrionale, lequel projet "peut être soumis à titre de plan où se résume l'opinion commune des gouvernements des diverses provinces au secrétaire d'Etat pour les colonies, en vue d'obtenir la sanction de Sa Majesté d'une loi relative à ce sujet".

La délibération du Conseil est datée le 23 septembre 1864 et incluse dans l'annexe 3 des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse de 1865, ci-dessus.

Les *n°s 30 à 35, inclusivement,* en date du 7 octobre au 1er novembre 1864, ont trait à la nomination des délégués du Nouveau-Brunswick, nommés en vertu de ces docu-

ments, à la communication des nominations au gouverneur général du Canada et au secrétaire d'Etat pour les colonies, à l'approbation de ces nominations par ce dernier, et à son accusé de réception des dépêches l'informant des nominations.

Le *nº 36,* daté de Québec le 12 novembre 1864. Le gouverneur général du Canada transmet au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick copie des résolutions de Québec, certifiées et signées par M. E.-P. Taché, président de la conférence, et informe le lieutenant-gouverneur qu'il a communiqué cette copie au secrétaire d'Etat pour les colonies de Sa Majesté et aux lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard, ainsi qu'au gouverneur de Terre-Neuve.

Le *nº 37* est un document transmis par le gouverneur général du Canada au secrétaire d'Etat pour les colonies, en date du 7 novembre 1864. C'est la même longue dépêche que celle de Québec, le 7 novembre 1864, incluse dans l'annexe 3 des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse de 1865, ci-dessus.

Le *nº 38,* document envoyé par le secrétaire d'Etat pour les colonies au gouverneur général Monck, daté de Downing Street le 8 décembre 1864. C'est le même long message en réponse au nº 37, dépêche du secrétaire d'Etat pour les colonies en date du 8 décembre 1864, qui apparaît dans l'annexe 3 des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse de 1865, ci-dessus.

Le *nº 39,* document transmis par le gouverneur général au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, daté à Québec le 23 décembre 1864, est la même dépêche que celle de la même date incluse dans l'annexe 3 des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse de 1865, ci-dessus.

Le *nº 40,* daté de Fredericton, le 9 janvier 1865. Le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick accuse réception du nº 23, et dit qu'il le soumettra à ses conseillers. Après qu'ils lui auront fait connaître "les mesures qui, selon eux, peuvent être les plus propres à donner suite aux résolutions de la conférence de Québec" il se mettra de nouveau en communication avec le gouverneur général.

Le *n° 41,* daté de Fredericton, le 23 janvier 1865. Le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick envoie le message suivant au gouverneur général:

"Je dois donc informer votre Seigneurie que j'ai intention, étant avisé en ce sens par mon Conseil exécutif, de dissoudre immédiatement la législature de cette province, le nouveau parlement devant être convoqué vers la fin de mars, alors que la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord sera aussitôt soumise à leur examen".

Le *n° 42,* daté de Québec, le 30 janvier 1865. Le gouverneur général du Canada transmet, à l'intention du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, copie de la résolution (avec copie des résolutions de Québec) qui doit être proposée dans les deux Chambres de la législature canadienne au sujet de l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord. (La résolution est couchée dans les mêmes termes que celle qui apparaît dans l'annexe n° 3 des Journaux de la Nouvelle-Ecosse de 1865, ci-dessus.

Le *n° 43,* daté de Fredericton, le 30 janvier 1865. Le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick transmet au gouverneur général du Canada copie du compte rendu des délibérations de la conférence de Charlottetown au sujet de l'union des provinces maritimes. (Ce compte rendu est rédigé comme celui qui est inclus dans l'annexe n° 3 des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse de 1865, ci-dessus.) Le lieutenant-gouverneur explique que "le projet de plus grande portée en vue de la fédération de toute l'Amérique britannique du Nord rend maintenant inutile un plus ample examen de ce projet". Il ajoute: "Il y a eu une grande unanimité d'opinion parmi les délégués au sujet de la facilité avec laquelle l'union législative en question eût pu être effectuée, et je regrette qu'elle ne fasse pas partie du projet de plus grande envergure ou qu'elle n'ait pas été adoptée comme préliminaire de ce projet".

Le *n° 44,* daté de Downing Street, le 27 février 1865. Le secrétaire pour les colonies accuse réception du n° 43 et de son contenu.

Le *n° 45,* daté de Québec, le 27 février 1865. Le gouverneur général transmet au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick copie de l'adresse à la Reine, adoptée

par le conseil législatif du Canada, la priant de soumettre une mesure au parlement impérial "tendant à unir les colonies du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard en un seul gouvernement, avec des dispositions basées sur les résolutions adoptées à une conférence des délégués de ces colonies, tenue dans la ville de Québec le 10 octobre 1864".

Le *nº 46,* daté de Québec, le 20 mars 1865. Le gouverneur général communique au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick une copie de la même adresse mentionnée dans le nº 45, maintenant adoptée à l'assemblée législative.

Le *nº 47* est daté de Fredericton, le 27 février 1865. Il s'agit d'une longue dépêche du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick au secrétaire d'Etat pour les colonies, surtout au sujet du chemin de fer Intercolonial projeté. La teneur de cette dépêche est sans intérêt pour le présent.

Le *nº 48,* daté de Downing Street, le 18 mars 1865, en réponse au nº 47, est de quelque intérêt. Le secrétaire pour les colonies écrit ce qui suit:

"Je dois vous informer que le gouvernement de Sa Majesté a exprimé sa cordiale approbation des délibérations de la conférence de Québec et a promis que si, comme il l'espère, les législatures provinciales sanctionnent le projet de la conférence, il soumettra, de son côté, au parlement impérial les mesures qui peuvent être nécessaires pour y donner suite. Au nombre des résolutions adoptées par la conférence, la soixante-huitième porte que le gouvernement général verra sans délai au parachèvement du chemin de fer Intercolonial. Le gouvernement de Sa Majesté a compris que cette résolution se rattachait à la correspondance échangée antérieurement avec les gouvernements des diverses provinces; tout en n'ayant rien arrêté de nouveau à cet égard, il ne faisait pas exception de la soixante-huitième résolution en approuvant le projet dans son ensemble, ou en prenant à ce sujet l'engagement que j'ai mentionné. On ne saurait dire de façon certaine quelles mesures le gouvernement de Sa Majesté devra prendre plus tard en exécution de cet engagement, tant qu'il ne connaîtra pas l'attitude des législatures provinciales et qu'il n'aura pas reçu les messages qu'il espère recevoir des personnes déléguées par le gouverneur général auprès du gouvernement de Sa Majesté au sujet des diverses mesures nécessaires pour donner suite aux résolutions de la conférence".

Le *nº 49,* daté de Fredericton, le 27 mars 1865. Le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick transmet au secrétaire pour les colonies une copie du rapport des délé-

gués à la conférence de Québec. Il fait observer: " Cette copie, bien que datée le 15 novembre, ne m'a été remise que samedi dernier ".

Le rapport du Nouveau-Brunswick est très bref. Il mentionne simplement les noms de tous les délégués, du président et des secrétaires, et dit que la conférence a adopté une série de résolutions dont une copie est soumise. Le rapport de la Nouvelle-Ecosse (voir annexe n° 3 des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse de 1865, *ci-dessus*) est daté le 5 décembre 1864 et contient plus de détails. Le lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse l'a reçu le 6 décembre 1864.

Le *n° 50,* daté de l'hôtel du gouvernement, Ile du Prince-Edouard, le 6 avril 1865. Le lieutenant-gouverneur de cette province transmet au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick la copie d'une adresse à la Reine adoptée par le Conseil législatif et la Chambre d'assemblée de l'Ile du Prince-Edouard, la priant de ne sanctionner aucun acte ni aucune mesure basés sur les résolutions de Québec ou autres dispositions "qui auraient pour effet d'inclure l'Ile du Prince-Edouard dans une union fédérale avec le Canada ou toute autre province de Sa Majesté en Amérique".

Le *n° 51,* daté de Fredericton, le 4 avril 1865. Le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick demande au gouverneur général du Canada d'expliquer la différence entre le texte de la résolution n° 24 de la conférence de Québec, telle qu'elle apparaît dans la copie des résolutions de Québec transmise le 12 novembre 1864, et la teneur de cette résolution déposée devant le parlement canadien et communiquée par le gouverneur général au lieutenant-gouverneur le 30 janvier 1865.

Le *n° 52,* daté d'Halifax, le 10 avril 1865. Le lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse transmet au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick la copie d'une résolution soumise par le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse à la législature de cette province, le 10 avril 1865, "proposant de reprendre les négociations en vue d'une union législative des provinces maritimes, pour la raison que

rien ne fait prévoir dans un avenir immédiat, une confédération générale de toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord". Le correspondant ajoute que:

"On considère ici que le résultat des élections dans le Nouveau-Brunswick met fin, d'une manière concluante, pour le moment, à toute discussion de ce projet dans la Nouvelle-Ecosse, parce qu'aucune union fédérale de cette province avec le Canada ne pourra s'effectuer tant que le Nouveau-Brunswick refusera d'en faire partie. En attendant, il n'y a pas lieu de considérer que l'union des provinces maritimes, ou même de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick seulement, soit aujourd'hui moins propre à l'avantage général et au bon gouvernement de ces provinces qu'elle ne l'aurait été en vertu des résolutions de la dernière session. Ce gouvernement prévoit donc, dans cette situation particulière, que le Nouveau-Brunswick désirera davantage effectuer cette union plus restreinte, que l'on avait, dès le début, à cause de la communauté d'intérêts et de nationalités, ainsi que d'un voisinage rapproché, considérée être avantageuse à chacun."

(Les *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse de 1865, ci-dessus, font voir que la résolution fut adoptée le 24 avril 1865.)

Le *n° 53,* daté de Fredericton, le 18 avril 1865, est un accusé de réception du n° 52, qui sera soumis aux conseillers du lieutenant-gouverneur.

1866

JOURNAUX DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

2e SESSION, 20e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(*Du 8 mars au 16 avril 1866*)

ET

1re SESSION, 21e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(*Du 21 juin au 19 juillet 1866*)

---

8 mars 1866.—Le discours du trône à l'ouverture contient le passage suivant:

"J'ai reçu ordre de Sa Majesté de vous communiquer une correspondance sur les affaires de l'Amérique britannique du Nord qui a été échangée entre le principal secrétaire d'Etat pour les colonies de Sa Majesté et le gouverneur général du Canada; je suis également chargé de vous informer que le gouvernement de Sa Majesté est fermement d'avis que toutes les colonies de l'Amérique britannique du Nord devraient convenir de s'unir sous un seul gouvernement. Ces documents vous seront soumis sans retard".

8 mars 1866.—L'adresse en réponse au discours du trône contient le passage suivant:

"La correspondance échangée entre le principal secrétaire d'Etat pour les colonies de Sa Majesté et le gouverneur général du Canada sur les affaires de l'Amérique britannique du Nord, lorsqu'elle nous aura été soumise, recevra l'attention qu'elle mérite, et l'opinion exprimée par le gouvernement de Sa Majesté sera accueillie avec les égards et l'attention dus aux propositions émanant de si haute source; mais, quel que soit le projet d'union des colonies de l'Amérique britannique du Nord que l'on proposera, il est, de l'avis de cette Chambre, absolument essentiel de sauvegarder les droits et les intérêts des citoyens de cette province, et aucune mesure qui n'atteindra pas ce but, ne devrait être adoptée."

12 mars 1866.—On propose un vote de défiance, concernant le quatrième paragraphe du discours du trône ou il est question des invasions des Féniens.

13 avril 1866.—La motion de défiance avait été discutée en plusieurs occasions; l'adresse en réponse au discours du trône n'avait pas été adoptée, et ce jour:

"L'honorable M. Smith a annoncé à la Chambre que les membres du gouvernement exécutif avaient, le mardi 10 courant, offert à Son Excellence le lieutenant-gouverneur leur démission, et que, le soir du 12, il avait plu à Son Excellence de l'accepter."

16 avril 1866.—La Chambre se réunit et le lieutenant-gouverneur déclare dans le discours du trône à la prorogation:

" J'ai jugé nécessaire, dans la présente situation des affaires, de proroger immédiatement la session actuelle du parlement provincial."

9 mai 1866.—Le parlement est dissous par proclamation du lieutenant-gouverneur. Des élections générales suivent et un gouvernement favorable à la confédération est réélu.

1866

1re SESSION, 21e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

---

21 juin 1866.—Le discours du trône prononcé à l'ouverture contient ce qui suit:

" L'adresse du Conseil législatif à Sa Majesté la Reine, au sujet de l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord, adoptée à la dernière session, a été dûment transmise par moi en Angleterre pour être déposée au pied du trône, et j'ai reçu ordre de vous informer qu'il a plu à Sa Majesté d'accueillir très gracieusement cette adresse.

" L'adoption de cette adresse, et que j'ai transmise après l'avoir reçue, a suscité des événements qui, selon moi, ont rendu opportune la dissolution de l'Assemblée générale qui existait alors. C'est avec une vive satisfaction que je vous prie de m'accorder votre aide et votre coopération aussitôt que possible, bien que je regrette d'être forcé de vous convoquer à cette période de l'année, ce qui, je le crains, doit causer bien des ennuis personnels à plusieurs d'entre vous.

" Le gouvernement de Sa Majesté s'est déjà dit fermement d'avis que l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord sous un seul gouvernement est très à désirer. Les législatures du Canada et de la Nouvelle-Ecosse sont du même avis."

21 juin 1866.—La réponse à l'adresse est proposée immédiatement. Elle promettait une cordiale coopération à toute mesure proposée dans le but de constituer la confédération.

23 juin 1866.—Les paragraphes de l'adresse en réponse au discours du trône concernant l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord sont adoptés par 27 voix contre 7, et les autres paragraphes sont approuvés sans division.

25 juin 1866.—Message du lieutenant-gouverneur et copie de la correspondance échangée au sujet de l'union des provinces de l'Amérique Britannique du Nord.

Voici la nature de cette correspondance:

1. Le 22 mai 1865, le lieutenant-gouverneur avait transmis au secrétaire pour les colonies un mémoire de son Conseil exécutif, à la demande de celui-ci, concernant le projet d'établir une confédération des colonies de l'Amérique Britannique du Nord. Le mémoire était ainsi conçu:

"Un article paru dans le *Times*, de Londres, et annonçant que le projet de confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord fait des progrès satisfaisants, nous a été signalé dernièrement. Nous n'avons pas le moindre doute que les rapports de Votre Excellence au ministère des colonies ont mis M. Cardwell au courant de l'opinion publique sur cette question; cependant, vu que nous désirons qu'il ne subsiste aucun doute dans l'esprit du gouvernement anglais quant à l'état de la question, nous prions Votre Excellence d'informer immédiatement le secrétaire d'Etat pour les colonies à quel point le projet a été rejeté par la population de cette province; de plus, nous avons de bonnes raisons de croire et nous croyons que, exception faite d'un parti à Halifax, la législature et la population de la Nouvelle-Ecosse sont encore plus opposées, si possible, au projet que les gens du Nouveau-Brunswick. Ainsi que Votre Excellence le sait fort bien, la Chambre d'assemblée de l'Ile du Prince-Edouard s'est prononcée presque à l'unanimité contre le projet tandis que la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve a décidé de différer l'étude de la question jusqu'après les élections; nous osons le dire, le Canada est la seule province de l'Amérique britannique qui voit le projet d'un bon œil."

Le mémoire portait les signatures de tous les membres du Conseil exécutif.

2. Le 5 juin 1865, le lieutenant-gouverneur transmettait au secrétaire pour les colonies la résolution proposée à l'Assemblée législative, par l'honorable J. Cudlip, le 30 mai 1865. (Le texte est à peu près le même que celui de la résolution dont nous avons déjà parlé et qui fut adoptée par la Chambre siégeant en comité général, le 6 juin 1865.)

3. Le 6 juin 1865, le lieutenant-gouverneur avait transmis au secrétaire pour les colonies copie d'un mémoire du Conseil exécutif concernant un changement qui était censé avoir été apporté, après signature, au texte de la 24e résolution adoptée à la conférence de Québec; il s'agissait de la correspondance échangée avec les signataires sur la question de savoir s'ils avaient eu connaissance de ce changement et s'ils y avaient consenti; on priait aussi le lieutenant-gouverneur d'obtenir la liste des signataires des résolutions de Québec, avant et après que le changement eût été effectué. Des copies des lettres des six représentants du Nouveau-Brunswick signataires des résolutions de Québec, adressées au secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick, accompagnent le mémoire au conseil. Il s'y trouve aussi une dépêche du gouverneur général Monck au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, datée du 12 juin 1866, annonçant qu'il a reçu, par dépêche du 6 juin 1866, la correspondance précédente et qu'il la soumettra bientôt à son conseil exécutif.

4. Le 10 juin 1865, le lieutenant-gouverneur transmet au gouverneur général du Canada la copie d'une résolution adoptée par le conseil législatif du Nouveau-Brunswick afin d'obtenir une copie des résolutions de Québec certifiée suivant la manière prescrite par la 72e résolution, et donnant les noms des membres de la conférence qui avaient signé lesdites résolutions.

5. Le 20 juin 1865, le lieutenant-gouverneur informait le secrétaire pour les colonies que le 5 juin 1865, l'Assemblée avait adopté, à une majorité de 27 à 10, la résolution énoncée ci-dessus, qui avait été adoptée en comité ce même jour et, à l'unanimité par l'assemblée législative, le 7 juin. Il fit rapport que, conformément à la résolution, l'honorable A. J. Smith, leader du gouvernement, et l'honorable J. C. Allen, procureur général, avaient été nommés délégués avec mission de se rendre en Angleterre.

6. Le lieutenant-gouverneur communique à l'assemblée législative une dépêche qu'il avait reçue du secrétaire pour les colonies, datée de Downing Street, 24 juin 1865.

Il s'agit de la dépêche apparaissant dans l'annexe n° 10 aux *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse, 1866, ci-dessus.

La dépêche du secrétaire pour les colonies renfermait deux documents. Le premier était une copie d'un rapport d'un comité du Conseil exécutif du Canada, approuvé le 24 mars 1865, recommandant que quatre membres de ce conseil (Macdonald, Cartier, Brown et Galt) se rendent en Angleterre afin de conférer avec le gouvernement de Sa Majesté " relativement au projet de constituer en confédération les provinces de l'Amérique britannique du Nord et aux moyens à prendre afin que cela soit accompli le plus tôt possible", et de discuter aussi quatre autres sujets. Le second document consiste en une copie d'une dépêche du secrétaire pour les colonies, datée de Downing Street, 27 juin 1865, adressée au gouverneur général Monck et lui donnant des renseignements au sujet du premier document ci-dessus mentionné:

"Que plusieurs conférences ont eu lieu entre les quatre ministres canadiens délégués en Angleterre, en vertu de la délibération de votre conseil exécutif du 24 mars, afin de conférer avec le gouvernement de Sa Majesté au nom du Canada, et le duc de Sumerset, le comte de Grey, M. Gladstone et moi-même, au nom du gouvernement de Sa Majesté. Pour ce qui est de la première question mentionnée dans la délibération, c'est-à-dire la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord, nous avons réitéré au nom du cabinet les assurances déjà données, à savoir que le gouvernement de Sa Majesté entendait user de tous les moyens légitimes dont il dispose pour donner suite sans retard au projet de confédération... En terminant, les ministres canadiens ont exprimé l'espoir que ces échanges de vues n'influeront d'aucune façon sur les idées déjà échangées entre le gouvernement impérial et les gouvernements des provinces de l'Amérique britannique du Nord au sujet du chemin de fer Intercolonial. Nous avons approuvé sans réserve cette manière de voir".

7. Le 15 juillet 1865, le lieutenant-gouverneur informa le secrétaire pour les colonies qu'il avait communiqué au conseil exécutif du Nouveau-Brunswick (et fait également publier dans la *Gazette*) la dépêche du secrétaire pour les colonies datée du 24 juin (Voir ci-dessus) et avait transmis en même temps au secrétaire pour les colonies une copie de la délibération dudit conseil exécutif, datée du

12 juillet 1865, ayant trait à cette dépêche, laquelle était ainsi conçue:

"A son Excellence l'hon. Arthur Hamilton Gordon, C.M.G., lieutenant-gouverneur et commandant en chef de la province du Nouveau-Brunswick.

"Qu'il plaise à Votre Excellence,

"Le Conseil exécutif en comité a été saisi d'une dépêche du secrétaire d'Etat pour les colonies, datée du 29 juin et qui lui a été communiquée récemment par Votre Excellence. D'après le texte de cette dépêche, elle paraît se rapporter à un projet comportant union législative et administrative absolue des provinces de l'Amérique britannique du Nord qui n'a pas encore été rendu public. Cependant, les termes du dernier paragraphe, lus à la lumière de diverses autres circonstances, portent le comité à conclure qu'il s'agit des résolutions favorisant une fédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord, adoptées par le parlement canadien, lors de la dernière session. Ces résolutions ont déjà été soumises à la population du Nouveau-Brunswick à l'époque et de la manière qu'ont eux-mêmes choisies les tenants du projet. La législature a été dissoute et le peuple a été en mesure de se prononcer sur cette importante question, suivant la méthode constitutionnelle régulière. Or, après mûre délibération, la population a refusé à une énorme majorité d'adopter le projet, non pas parce qu'il était nouveau, ainsi qu'on l'a laissé supposer à M. Cardwell, mais bien parce qu'elle n'a pu y voir rien de nature à assurer à elle-même ou à l'Empire des avantages d'ordre moral ou matériel, ou qui laissât entrevoir l'amélioration de l'administration ou un accroissement de prospérité.

"Les sentiments de loyauté, qui ont toujours animé la population du Nouveau-Brunswick et dont elle a donné des preuves à maintes reprises, sont encore aussi vifs que jamais et, au besoin, elle est prête à mettre tous ses moyens et toutes ses ressources à la disposition du gouvernement impérial; cependant, elle ne peut se faire à l'idée que la confédération projetée lui donnerait plus de cohésion ou accroîtrait ses forces.

"Une vaste majorité de la population de cette province est opposée à l'idée de nouer avec le Canada des liens politiques plus étroits que ceux d'une allégeance commune à la couronne britannique; elle est d'avis, de plus, qu'une union de cette nature tendrait décidément à affaiblir ces liens avec l'empire britannique qu'elle prise fort et compromettrait ses intérêts locaux; le comité est d'avis que les populations des autres provinces maritimes partagent absolument cette manière de voir. Quoi qu'il en soit, même les tenants de l'union ne peuvent relever dans les résolutions adoptées à Québec une seule disposition visant à une fusion qui, pour nous servir des mots de la dépêche de M. Cardwell, unirait sous un seul gouvernement toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord et constituerait une province réunissant toutes les populations et toutes les ressources du territoire.

"Le comité hésite à croire que le gouvernement britannique partage l'ignorance, touchant l'historique et la nature du projet fédéral, qui semble exister en Angleterre, et qui a porté le *Times* à faire l'observation suivante, le 20 juin: "Les deux Canadas ont mis de côté leurs anciennes jalousies et sont prêts à se réunir dans une législature commune". On oublie apparemment qu'ils se réunissent ainsi depuis vingt-cinq ans et

en toute probabilité, l'auteur de l'article ne s'est pas rendu compte que les jalousies, qui sont censées avoir été mises de côté par le Haut et le Bas-Canada, sont franchement à l'origine du récent projet et que les auteurs du projet, advenant un échec, ont pris l'engagement de rendre au Haut et au Bas-Canada une forte part de l'indépendance locale dont ils se sont départis en 1840.

"Les résolutions approuvées par les hommes politiques les plus en vue du Canada, au mois de juin 1864, sur lesquelles on s'est basé pour former le cabinet actuel et que l'on a adoptées uniquement sous la pression des exigences régionales, renferment la déclaration suivante: 'En examinant les mesures les plus propres à assurer le règlement définitif des *difficultés régionales,* il faut chercher la solution dans l'application du principe fédéral'; de plus, si les négociations en cours n'aboutissent pas, ils sont disposés à prendre l'engagement de faire adopter, au cours de la prochaine session du Parlement, une loi visant à remédier aux difficultés existantes par l'application du principe fédéral au Canada seulement".

"Il est parfaitement clair que 'les difficultés existantes' étaient à la base même du projet, que l'union fédérale n'était recherchée qu'en vue de séparer les deux Canadas, — séparation que le gouvernement canadien, à tout événement, a promis d'effectuer immédiatement, — et cette circonstance suffit peut-être à expliquer l'empressement avec lequel ils cherchent à imposer son adoption immédiate à des populations qui n'en veulent pas; de fait, ils se rendent fort bien compte que si le plan ne visait ouvertement que la séparation des deux Canadas, ils seraient dans l'impossibilité de le soumettre au gouvernement impérial, même sous l'apparence d'un projet d'union.

"M. Cardwell a parfaitement raison de supposer que les vues et les désirs de la Grande-Bretagne devraient être d'un grand poids, et ils seront toujours accueillis avec une bienveillante attention dans cette province. Cependant, le comité a la certitude que, pour ce qui est des colonies, s'il est une manière de voir qui soit plus nettement et plus expressément formulée que d'autres par le gouvernement de Sa Majesté et le peuple anglais, s'il est un désir de leur part qui ne soulève ni hésitation ni doute, c'est que la population de cette province et des autres, qui, grâce à la sage générosité de l'Angleterre, jouit des institutions parlementaires et de l'autonomie, devrait, en ce qui regarde ses propres affaires, agir de la façon qu'elle juge la plus compatible avec son devoir à l'égard de leur souverain et la plus susceptible de sauvegarder ses intérêts.

"Il aurait été ridicule de conférer à cette province le droit de se gouverner elle-même, si, à cause des égards que la métropole réclame à titre de protectrice, il fallait invariablement se conformer au désir formulé par celle-ci, quel que soit l'avis de ceux auxquels a été solennellement confié par le Souverain et le parlement britannique le droit de prendre des décisions et qui, étant sur les lieux et parfaitement au fait de la question, se considèrent en mesure de juger ce qui convient touchant leurs propres affaires. Du moment qu'un désir sera formulé par le gouvernement de Sa Majesté, il sera accueilli avec toute la déférence due à des propositions émanant d'une source aussi élevée et étudiée avec l'idée constante de se rendre à la manière de voir des conseillers de Sa Majesté; cependant, si cette manière de voir par malheur ne cadre pas avec les vues de ceux sur qui retombe toute la responsabilité dans la province, le comité

a la conviction que le gouvernement de Sa Majesté comptera que le gouvernement de cette province agisse d'après ses propres convictions et conformément aux sentiments de la population qu'il représente ".

" Salle du Conseil, 12 juillet 1865 ".

(Le compte rendu de la délibération du conseil est signé par tous les membres qui en font partie.)

8. Le lieutenant-gouverneur a communiqué à l'Assemblée une dépêche du secrétaire pour les colonies, datée de Downing Street, 4 août 1865, en réponse à la dépêche qu'il lui avait adressée, le 15 juillet 1865. Le secrétaire pour les colonies, à part un seul commentaire fort laconique et d'une nature générale, n'a relevé qu'un seul paragraphe de la délibération du conseil. Voici ce qu'il écrivait:

"Il aurait été préférable peut-être que les membres du Conseil exécutif qui sont au Nouveau-Brunswick eussent permis que la communication adressée à la colonie par le gouvernement de Sa Majesté fût connue de tous et étudiée avant d'y répondre aussi catégoriquement. A mon avis, le premier paragraphe de la délibération n'appelle pas de commentaire, sauf que ma dépêche renfermait, à titre de renseignement pour la législature du Nouveau-Brunswick, le dossier de la correspondance échangée entre le gouvernement de Sa Majesté et les ministres du Canada relativement à la question de confédération; il était donc impossible que quiconque se méprît sur la question ou supposât qu'elle s'appliquait à un autre projet tout à fait différent. Donc, en dépit de votre dépêche et des pièces jointes, je prévois encore avec confiance que la province du Nouveau-Brunswick étudiera attentivement les propositions sérieuses et amicales que j'ai dû lui transmettre par votre entremise, au nom du gouvernement de Sa Majesté".

9. Le lieutenant-gouverneur communique à l'assemblée une dépêche du secrétaire pour les colonies, datée de Downing Street, 28 juillet 1865, et ainsi conçue:

"J'ai l'honneur d'accuser réception de votre dépêche du 20 juin faisant rapport que, en conformité de la résolution de la Chambre d'assemblée, l'honorable A. J. Smith, président du Conseil, et l'honorable J. C. Allen, procureur général, avaient été nommés délégués du Nouveau-Brunswick afin d'exposer au gouvernement de Sa Majesté les vues et les sentiments de la législature et de la population de cette province relativement à l'union de l'Amérique britannique du Nord. Ayant eu l'honneur de conférer avec ces messieurs, je leur ai répondu absolument en conformité des dépêches que je vous ai adressées et leur ai expliqué la manière de voir du gouvernement de Sa Majesté au sujet de la confédération. J'ai également fait observer à la députation que, pour ce qui est d'une union des provinces maritimes, le gouvernement de Sa Majesté ne peut favoriser des propositions qui tendraient à retarder la confédération de toutes les provinces, qu'il est si désireux d'encourager; il ne saurait donc

faciliter une union plus étroite entre la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick que si cette union plus étroite est subordonnée au projet de créer une confédération de toutes les provinces et en fait partie".

10. Le lieutenant-gouverneur communique à l'assemblée une dépêche datée de Downing Street, 24 novembre 1865, qu'il avait reçue du secrétaire pour les colonies. La dépêche est couchée dans les mêmes termes que celle de la même date publiée dans l'appendice n° 10 des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse, 1866, ci-dessus.

11. Le 14 mars 1866, le lieutenant-gouverneur avait transmis au secrétaire pour les colonies:

"Copie d'un paragraphe de l'adresse adoptée ce même jour par le Conseil législatif de cette province en réponse au discours que j'ai lu à l'ouverture de la session, qui vous fera voir que cet organisme a exprimé une opinion énergique et catégorique en faveur d'une union des provinces de l'Amérique britannique du Nord".

Le paragraphe était ainsi conçu:

"La correspondance concernant les affaires de l'Amérique britannique du Nord dont Votre Excellence annonce le dépôt immédiat par ordre de Sa Majesté, recevra de notre part l'attention approfondie et respectueuse due aux questions soumises par une autorité si élevée; elle sera étudiée avec le vif désir de se rendre aux vues du gouvernement de Sa Majesté, et la conviction qu'une union des colonies de l'Amérique du Nord resserrera les liens qui les unissent à la mère patrie et sera compatible avec les véritables intérêts et la prospérité de cette province".

Le 31 mars, 1866, le secrétaire pour les colonies accuse réception de la communication ci-dessus "qu'il a parcourue avec beaucoup de satisfaction".

12. Le 12 avril 1865, le secrétaire pour les colonies adressait la communication suivante au lieutenant-gouverneur:

(Notez que cette dépêche est consignée dans le *Journal* de 1866 sans tenir compte de l'ordre chronologique. Elle a trait aux élections de 1865.)

DOWNING STREET,

le 12 avril 1865.

"MONSIEUR,

J'ai reçu par ce courrier vos deux dépêches du 27 mars. La première m'informe que les élections générales pour l'Assemblée législative sont terminées, que neuf députés favorables au projet de confédération, vingt-huit adversaires du projet et quatre incertains ont été élus et que les membres de votre conseil exécutif se sont démis de leurs fonctions.

Il appert donc que le projet adopté par la conférence de Québec et approuvé par le gouvernement de Sa Majesté pour le motif, entre plusieurs autres, qu'on le croyait destiné à faciliter et à rendre plus efficace l'application des dispositions prises pour la défense des différentes provinces sera probablement repoussé au Nouveau-Brunswick.... Le devoir incombera au gouvernement de Sa Majesté d'examiner sous tous ses aspects la question de la confédération, après que les différentes provinces auront eu l'occasion de formuler leur avis sur le sujet par l'entremise de leurs législatures respectives. En attendant, il n'est que juste que le Nouveau-Brunswick n'oublie pas que si les vues que vous avez formulées doivent être considérées comme saines, le Nouveau-Brunswick, en tant que province distincte, n'est pas en état, semble-t-il, de prendre des mesures convenables pour sa propre défense, de sorte que la province compte surtout sur les moyens de défense que ce pays pourra lui procurer. Par conséquent, il semblera donc raisonnable et sage aux yeux de vos conseillers, en examinant la question de l'union projetée, qu'ils attachent beaucoup de poids à la manière de voir et aux désirs de ce pays de même qu'aux raisons sur lesquelles sont fondés cette manière de voir et ces désirs".

13. Le 9 avril 1866, le lieutenant-gouverneur transmet au secrétaire pour les colonies une adresse du conseil législatif du Nouveau-Brunswick à la Reine, ainsi qu'une copie de la résolution qui l'avait précédée et la copie "du discours que j'avais prononcé lorsque le président, qui était accompagné de toute la Chambre, me remit l'adresse pour la transmettre à Sa Majesté".

L'adresse était ainsi conçue:

"Très Gracieuse Souveraine—Nous, les fidèles et loyaux sujets de Votre Majesté composant le conseil législatif du Nouveau-Brunswick, réunis en parlement provincial, approchons humblement Votre Majesté avec la conviction qu'une réunion de toutes les colonies de Votre Majesté dans l'Amérique britannique du Nord, basée sur les résolutions adoptées à la conférence des délégués de ces différentes colonies, tenue à Québec le dixième jour d'octobre 1864, est un objet très désirable, essentiel à leur prospérité et à leur influence futures, et de nature à fortifier et à perpétuer les liens qui les unissent au trône et au gouvernement de Votre Majesté, et prions humblement Votre Majesté de vouloir bien faire soumettre au parlement impérial une mesure qui aura pour but d'unir ainsi les colonies du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de Terreneuve et de l'Ile du Prince-Edouard en un même gouvernement".

Voici le texte de la résolution:

" Résolu, de l'avis de ce comité, qu'une union de toutes les colonies de l'Amérique britannique du Nord, fondée sur les résolutions adoptées à la conférence des délégués des diverses provinces tenue à Québec le dixième jour d'octobre 1864, constitue un but fortement désirable, essentiel à leur prospérité et leur influence futures et de nature aussi à renforcer et à perpétuer les liens qui les unissent à la mère patrie; Résolu

de plus que, de l'avis de ce comité, le Conseil législatif devrait approuver toute mesure dont la nécessité s'imposera afin d'effectuer une union de cette nature ".

14. Le 6 avril 1866, le lieutenant-gouverneur transmet au gouverneur général une résolution du Conseil législatif de Nouveau-Brunswick réitérant la demande formulée dans la résolution du 8 juin 1865, transmise le 10 juin 1865 et dont on avait accusé réception le 12 juin 1865, le tout accompagné d'une promesse de renseignements (quant aux signataires des résolutions de Québec). Les renseignements n'avaient pas été reçus.

15. Le secrétaire pour les colonies informe le lieutenant-gouverneur par une dépêche du 28 avril 1866, que l'adresse du Conseil législatif a été soumise à la Reine, qui a daigné la recevoir avec la plus grande bienveillance.

26 juin 1866, l'honorable M. Fisher propose la résolution suivante:

" ***Résolu,*** qu'une humble adresse soit présentée à Son Excellence le lieutenant-gouverneur, priant Son Excellence de bien vouloir nommer des délégués qui s'efforceront, de concert avec les délégués des autres provinces, de s'entendre avec le gouvernement impérial pour effectuer l'union de l'Amérique britannique du Nord à des conditions qui assureront les justes droits et les intérêts du Nouveau-Brunswick, ainsi que la construction immédiate du chemin de fer Intercolonial; chaque province aura voix égale au sein de la délégation; le Haut et le Bas-Canada seront considérés à cette fin comme des provinces distinctes".

27 juin 1866. L'honorable M. Smith propose l'adjonction de ce qui suit au projet de résolution:

" Qu'aucune loi ou mesure visant à effectuer une pareille union n'entrera en vigueur au Nouveau-Brunswick tant qu'elle n'aura pas été approuvée par la législature ou la population de cette province ".

30 juin 1866. L'amendement, mis aux voix, est rejeté par un vote de 31 contre 8. La résolution, mise aux voix, est adoptée par 31 voix contre 8.

3 juillet 1866. M. Smith propose une motion alléguant en substance qu'il était désirable de sonder la Chambre touchant le projet de Québec, pour l'information et la gouverne des délégués participant à l'élaboration d'un projet d'union de l'Amérique britannique du Nord. Par conséquent, la Chambre est d'avis qu'aucune mesure visant la

conclusion d'une telle union ne devrait être adoptée, à moins qu'elle ne renferme des dispositions décrétant:

1. Un nombre égal de conseillers législatifs pour chaque province;

2. La nécessité de résider dans la province qu'ils doivent représenter;

3. Que le nombre des représentants au parlement fédéral soit limité;

4. Qu'un tribunal soit constitué afin d'interpréter la loi constitutionnelle;

5. Que le Nouveau-Brunswick soit exempté de taxes relatives aux canaux du Haut-Canada ou du paiement de deniers pour les mines, les minéraux ou les terres dans l'île de Terre-Neuve;

6. Que le subside de 80 cents par tête soit payable d'après le chiffre réel de la population, au fur et à mesure qu'elle augmentera;

7. Que chacune des provinces maritimes compte au moins un représentant dans le cabinet fédéral;

8. Que la construction du chemin de fer Intercolonial soit commencée avant qu'aucune augmentation d'impôt s'applique au Nouveau-Brunswick.

L'honorable M. Fisher propose de rayer la résolution et de la remplacer par une autre exposant qu'une seule politique et le souci des intérêts de cette province exigent que les délégués ne soient pas liés par des expressions d'opinions autres que celle qu'ont déjà exprimée le peuple et ses représentants.

4 juillet 1866.—L'amendement de M. Fisher mis aux voix est adopté par un vote de 31 contre 8.

7 juillet 1866. — On dépose sur le bureau de la Chambre copie de la correspondance échangée entre le lieutenant-gouverneur et l'ancien conseil exécutif. Elle est très volumineuse. Vient d'abord une communication du Conseil exécutif au lieutenant-gouverneur, datée du 7 avril 1866.

D'après ce document, il appert que le Conseil législatif, ayant soumis à la reine une adresse qui favorise l'union de toutes les colonies de l'Amérique britannique du Nord, la présenta au lieutenant-gouverneur afin qu'il la fît parvenir en Angleterre. Celui-ci répondit en ces termes:

"Je vais immédiatement transmettre votre adresse au secrétaire d'Etat pour les colonies afin qu'elle soit mise au pied du trône de Sa Majesté.

"Sa Majesté la Reine a déjà bien voulu manifester un profond intérêt dans l'union de ses possessions de l'Amérique du Nord, et appréciera sans aucun doute cette expression décisive de votre opinion.

"Je suis heureux de croire que l'aveu de votre désir que toute l'Amérique britannique du Nord soit unie en un seul peuple sous un gouvernement fort et efficace, ne peut manquer de hâter la réalisation de cet important projet."

Le Conseil exécutif souleva l'objection qu'il aurait dû être consulté quant aux termes de la réponse, laquelle "constituait une approbation catégorique" (des délibérations du conseil législatif) "dont vos conseillers ne veulent pas assumer la responsabilité". Le cabinet exposa ses raisons au long. Il s'ensuivit toute une correspondance. Le lieutenant-gouverneur soutint avec vigueur qu'il avait agi sagement. Le 13 avril, le gouvernement Smith donna sa démission. La correspondance va de la page 202 à la page 220 des *Journaux* de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick en l'année 1866.

7 juillet 1866.—Dépôt de documents concernant la démission de l'ancien conseil exécutif, la disssolution des Chambres et les élections générales. Ils font voir que le gouvernement Smith avait été défait et que M. Wilmot avait formé un nouveau cabinet dont M. Tilley faisait partie.

9 juillet 1866.—Extrait du discours du trône, lu à la clôture de la session, qui est ainsi conçu:

"En conformité des désirs de la Chambre d'assemblée, j'ai l'intention de nommer prochainement des délégués qui, de concert avec les délégués des autres provinces de l'Amérique britannique qui arrêteront avec le gouvernement de Sa Majesté les détails d'une loi, laquelle, ainsi que le demandait l'adresse du Conseil législatif à Sa Majesté la Reine, adoptée au mois d'avril dernier, sera présentée au parlement impérial en vue d'effectuer l'union désirée".

1867

JOURNAUX DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

2e SESSION, 21e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 11 mai au 17 juin 1867)

---

11 mai 1867.—Extrait du discours du trône, lu à l'ouverture de la session:

"En conformité de l'Adresse de la Chambre d'assemblée, des délégués ont été nommés avec mission de se rendre en Angleterre afin de s'unir aux délégués du Canada et de la Nouvelle-Ecosse pour prendre, de concert avec le gouvernement impérial, des dispositions en vue de l'union de l'Amérique britannique du Nord.

"Je vous félicite du succès avec lequel ces Messieurs ont accompli l'importante et délicate mission qui leur avait été confiée. J'ordonnerai que les documents relatifs à ce sujet vous soient soumis.

"Sa Majesté la Reine, avec cette vive sollicitude qu'elle a toujours témoignée pour le bien-être de tous ses sujets, ayant daigné gracieusement sanctionner la loi visant à l'union du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick en vertu de laquelle la construction immédiate du chemin de fer intercolonial est garantie, j'ai la conviction que la population de cette province, qui s'est toujours distinguée par sa loyauté, s'unira volontiers pour la mise en vigueur des dispositions de cette loi, laquelle, sous la direction de la Providence, procurera des avantages durables au Nouveau-Brunswick."

13 mai 1867.—Adoption de l'adresse en réponse au discours du trône.

15 mai 1867.—L'adresse est présentée et ratifiée.

22 mai 1867.—Dépôt du rapport des délégués au lieutenant-gouverneur touchant l'union des colonies de l'Amérique britannique du Nord. (*Voir ci-dessous.*)

5 juin 1867.—Dépôt de la proclamation de l'union datée le 22 mai 1867 (avec les noms des sénateurs du Dominion).

17 juin 1867.—Extrait du discours du trône prononcé à la clôture de la session:

"Sa Majesté la Reine (ainsi que vous le savez) a daigné gracieusement lancer une proclamation unissant le Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, le premier juillet prochain. Je prévois que la province retirera de grands avantages du nouveau statut qu'on inaugurera ce jour-là, en sa qualité de partie intégrante de l'Empire britannique".

RAPPORT DE LA DÉLÉGATION ENVOYÉE EN ANGLETERRE, 1866-1867

(Le texte de ce rapport, sauf la date, l'entrée en matière, les signatures des délégués et la déclaration que les honorables P. Mitchell et J. M. Johnson ne purent faire la traversée en même temps que leurs collègues, sont exactement les mêmes que dans l'appendice n° 19 des *Journaux* de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse, 1867, cidessus.)

Le rapport des délégués du Nouveau-Brunswick est daté du 8 mai 1867. Celui des représentants de la Nouvelle-Ecosse porte la date du 18 mars 1867.

Les délégués du Nouveau-Brunswick seulement ont signé le rapport de cette province et il en a été de même pour ce qui est du rapport de la Nouvelle-Ecosse.

1865

JOURNAUX DU CONSEIL LÉGISLATIF DU NOUVEAU-BRUNSWICK

1re SESSION, 20e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 27 avril au 8 juin 1865.)

---

13 mai 1865.—Le lieutenant-gouverneur soumet, par un message au Conseil législatif, une dépêche du lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse et les copies de deux résolutions relatives à l'union des provinces maritimes, adoptées respectivement par le Conseil législatif et l'Assemblée législative; la première avait été adoptée avec un préambule, et la seconde dans les mêmes termes, après le mot "résolu", mais sans le préambule, lequel était ainsi conçu: "Attendu que, dans les circonstances actuelles, l'union des provinces de l'Amérique Britannique du Nord est devenue irréalisable, etc." (Le texte est le même que celui que l'on relève dans les extraits des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse).

1866

JOURNAUX DU CONSEIL LÉGISLATIF DU NOUVEAU-BRUNSWICK

(2e SESSION, 20e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 8 mars au 16 avril 1866)

ET

(1re SESSION, 21e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 21 juin au 9 juillet 1866)

---

8 mars 1866.—Discours du trône. (Voir extraits des *Journaux* de l'Assemblée.)

14 mars 1866.—L'adresse en réponse au discours, qui fut adoptée, renfermait ce qui suit:—

"La correspondance concernant les affaires de l'Amérique britannique du Nord, dont Votre Excellence annonce le dépôt immédiat par ordre de Sa Majesté, recevra de notre part l'attention profonde et respectueuse due aux questions émanant d'une source aussi élevée; elle sera étudiée avec le vif désir de se rendre aux vues du gouvernement de Sa Majesté, et la conviction qu'une union des colonies britanniques de l'Amérique du Nord resserrera les liens qui les unissent à la mère patrie et sera compatible avec les véritables intérêts et la prospérité de cette province."

4 avril 1866.—Dépôt de "Copies de la correspondance échangée avec le secrétaire d'Etat pour les colonies au sujet de l'union des provinces britanniques de l'Amérique du Nord". (Pour le texte, voir la correspondance, etc., incluse (jusqu'au 4 avril 1866) dans les *Journaux* de l'Assemblée, du 25 juin 1866. La correspondance ne fut pas déposée à l'Assemblée avant la législature suivante, à la suite d'élections générales et d'un changement de gouvernement.)

6 avril 1866.—

"Conformément à l'ordre du jour, la Chambre se forme en comité plénier, sous la présidence de l'honorable M. Seely, et passe à l'examen du discours prononcé à l'ouverture de la session par Son Excellence le lieutenant-gouverneur. L'honorable M. Seely occupe le fauteuil. Après avoir siégé pendant quelque temps, le comité lève la séance et la Chambre reprend ses délibérations. Le président fait rapport que le comité, après avoir examiné ledit discours, a adopté deux résolutions distinctes qu'il recommande à l'adoption de la Chambre. Le président fait également rapport que, sur la question de savoir s'il convient d'adopter ensemble lesdites résolutions, le comité s'est divisé ainsi qu'il suit:

Pour (noms) 13; *contre* (noms) 5.

L'affirmative l'a donc emporté.

"*Ordonné,* que le rapport soit reçu."

"Le greffier donne ensuite lecture desdites résolutions, ainsi qu'il suit:

"*Résolu,* de l'avis du comité, qu'une union de toutes les provinces britanniques de l'Amérique du Nord, s'inspirant des résolutions adoptées à la conférence des délégués des diverses provinces tenue à Québec, le 10 octobre 1864, est désirable au plus haut point, essentielle à leur prospérité et à leur influence futures et de nature aussi à fortifier et perpétuer les liens qui les unissent à la métropole; et de plus

"*Résolu,* de l'avis de ce comité, que le Conseil législatif doit adhérer à toute mesure nécessaire à la réalisation d'une telle union."

"Sur la question de savoir s'il convient d'adopter lesdites résolutions, la Chambre se divise ainsi qu'il suit:

Pour (noms) 13; *contre* (noms) 5.

"L'affirmative l'a donc emporté."

L'adresse suivante est alors proposée et appuyée:

À Sa Très Excellente Majesté la Reine.

Très Gracieuse Souveraine,

Nous les fidèles et loyaux sujets de Votre Majesté, composant le Conseil législatif du Nouveau-Brunswick, réunis en parlement provincial, approchons humblement Votre Majesté avec la conviction qu'une réunion de toutes les colonies de Votre Majesté dans l'Amérique Britannique du Nord, basée sur les résolutions adoptées à la conférence des délégués de ces différentes colonies tenue à Québec le dixième jour d'octobre 1864, est un objet très désirable, essentiel à leur prospérité et à leur influence futures, et qui est de nature à fortifier et à perpétuer les liens qui les unissent au trône et au gouvernement de Votre Majesté, et prions humblement Votre Majesté de vouloir bien faire soumettre au parlement impérial une mesure qui aura pour but d'unir ainsi les colonies du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de Terreneuve et de l'Ile du Prince-Edouard en un même gouvernement.

Sur la question de savoir s'il convient d'adopter ladite adresse, la Chambre se prononce pour l'affirmative; sur quoi il est

"Résolu que Son Excellence le lieutenant-gouverneur soit humblement prié, dans une adresse, de transmettre à Sa Très Gracieuse Majesté l'adresse de la Chambre sur la question de l'union des colonies britanniques de l'Amérique du Nord, afin qu'elle soit déposée au pied du trône.

"Ordonné qu'un comité composé des honorables Botsford et Mitchell soit chargé de remettre ladite adresse à Son Excellence."

7 avril 1866.—(A la suite d'une proposition en ce sens, il est *résolu* que le comité chargé de présenter l'adresse adoptée le 6 avril soit libéré de cette mission et que l'adresse soit présentée par la Chambre tout entière.)

"A trois heures, la Chambre se rend à l'Hôtel du Gouvernement avec son adresse à Sa Très Gracieuse Majesté au sujet de l'union des colonies.

"Et au retour à la salle des délibérations,

"L'honorable M. Saunders fait rapport qu'il a plu à Son Excellence de recevoir ladite adresse et d'y répondre par la communication suivante, copie de laquelle il avait reçue et dont il donne lecture; et le greffier en donne de nouveau lecture, ainsi qu'il suit:

"Monsieur le président et honorables membres du Conseil législatif,

"Je vais immédiatement transmettre votre adresse au Secrétaire d'Etat pour les colonies afin qu'elle soit mise au pied du trône de Sa Majesté.

"Sa Majesté la Reine a déjà bien voulu manifester un profond intérêt dans l'union de ses possessions de l'Amérique du Nord, et appréciera sans aucun doute cette expression décisive de votre opinion.

"Je suis heureux de croire que l'aveu de votre désir que toute l'Amérique britannique du Nord soit unie en un seul peuple sous un gouvernement fort et efficace, ne peut manquer de hâter l'accomplissement de cette grande mesure."

9 avril 1866.—Cinq membres motivèrent leur opposition à l'adoption de l'adresse en réponse au discours du trône, ainsi qu'aux résolutions. Ils se fondaient sur le rejet des résolutions de Québec aux élections générales de mars 1865; l'adoption par l'Assemblée, en mai 1865, d'une résolution contre la confédération; le fait que l'adresse invite à user de contrainte contre une population qui ne veut pas du projet; et que le Conseil législatif avait manqué de discernement en se dressant contre la Chambre d'assemblée et la population.

14927—21

16 avril 1866.—Le lieutenant-gouverneur dépose par message une correspondance: Sa dépêche du 14 mars 1866, transmettant au secrétaire colonial copie de la réponse du Conseil législatif à l'adresse ainsi que la réponse du secrétaire colonial, en date du 31 mars 1866, à l'effet qu'il avait " parcouru avec une vive satisfaction le paragraphe de l'adresse. . . où le Conseil législatif s'exprime nettement en faveur de l'union des provinces britanniques de l'Amérique du Nord."

16 avril 1866. — Le lieutenant-gouverneur proroge la Chambre. [Le gouvernement Smith, opposé à la confédération, avait démissionné quelques jours auparavant pour protester contre l'initiative prise par le lieutenant-gouverneur au sujet de l'adhésion publique du Conseil législatif à la confédération et de son approbation des résolutions de Québec.]

1865

DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Les adversaires de la confédération formulaient les objections suivantes:

Le plan de Québec reléguait les provinces au rang de simples municipalités.

Le Nouveau-Brunswick — voire les provinces maritimes — disparaîtrait dans le grand Canada.

Les dispositions financières du plan de Québec ne répondaient pas aux besoins du Nouveau-Brunswick.

Les dispositions relatives à la construction du chemin de fer Intercolonial n'étaient pas satisfaisantes.

Les délégués qui avaient élaboré le plan de Québec auraient dû être autorisés par le Parlement, ce qui n'était pas le cas, au lieu d'être nommés par la Couronne, sans l'autorisation parlementaire.

L'honorable Hathaway, membre de l'ancien cabinet Tilley (favorable à la confédération), parlant à l'Assemblée le 1er juin 1865, à titre de membre du cabinet Smith (adversaire de la confédération), jeta quelque lumière sur le motif qui avait engagé Tilley (qui gouvernait avec une majorité réduite à quatre ou cinq) à consulter le peuple au début de 1865, avant de donner suite aux résolutions de Québec. Il dit:

"Si le gouvernement dont je fais partie avait disposé d'une majorité suffisante à assurer l'adoption de cette mesure à la Chambre, il l'aurait adoptée... Dans la soirée du jour où je pris connaissance de ces résolutions, nous fûmes convoqués et invités à les examiner, en vue de donner suite aux ententes intervenues; après avoir examiné ces résolutions, je me rendis le lendemain matin au Conseil exécutif et je déclarai à mes collègues que je siégeais avec eux pour la dernière fois, puis je rentrai chez moi et rédigeai ma démission... Le gouvernement n'avait ni l'intention ni la résolution de dissoudre la Chambre. Il n'en fut pas question avant que l'on ait connu mon intention de démissionner".

Extraits du discours de M. Smith

(Assemblée du Nouveau-Brunswick, 1er juin 1865)

Les délégués de Québec étaient sans autorisation. Ils auraient dû posséder quelque autorité législative. Ils n'auraient pas dû se rendre à la conférence

"ou tout en s'y rendant à l'invitation du gouverneur général, ils auraient dû prendre connaissance de la proposition puis revenir avant de s'engager et d'engager le gouvernement à appuyer le projet par tous les moyens à leur disposition... Le projet fut machiné au Canada. Je vais en montrer l'origine en citant les paroles suivantes de M. Galt:

" A la dernière session du Parlement, le gouvernement s'est trouvé dans les circonstances que voici: Un cabinet avait démissionné faute de pouvoir obtenir l'appui nécessaire pour gouverner le pays. Un autre, dont il (M. Galt) faisait partie, fut défait à deux voix de majorité; et la formation d'un cabinet différant sensiblement sous ce rapport ne paraissait pas possible... Il résulta de cette considération ' (la proposition de Brown consistant à rechercher les bases d'un programme commun) ' que le cabinet où l'honorable George Brown et deux autres représentaient le parti libéral du Haut-Canada, avait promis de s'appliquer à l'élaboration d'une mesure qui revêtirait, en ce qui touchait les affaires locales, tout le caractère fédéral nécessaire, tout en préservant l'union existante pour ce qui était des mesures communes à l'ensemble; qu'il s'efforcerait, au besoin, de s'employer à la réalisation d'une union fédérale comprenant uniquement le Canada; mais que lorsqu'il s'agirait de modifier la constitution du pays, il s'appliquerait simultanément à lier les provinces maritimes par les mêmes attaches, vu qu'elles obéissaient déjà au même souverain. Avant de toucher aux assises gouvernementales édifiées au Canada, il importait au plus haut point d'aborder les hommes d'Etat des provinces maritimes et de les gagner, si possible, à l'idée d'un régime commun. Si l'union législative de toutes les provinces britanniques de l'Amérique du Nord s'avérait impossible, il pouvait alors réserver au gouvernement local des provinces les sujets qui les concernaient, laissant le reste aux soins du gouvernement général..."

M. Smith poursuivit:

" Lorsqu'il fut question du projet pour la première fois, je voulus me documenter mais l'étiquette officielle défend d'en saisir le public avant de l'avoir communiqué à Sa Majesté la Reine, et c'est à M. Palmer, de l'Ile du Prince-Edouard, que nous devons d'avoir été renseignés. Ces délégués gardèrent le silence à ce sujet, mais ils convoquèrent une assemblée à Saint-Jean et tout en condescendant à dire à la population ce qu'ils avaient fait pour elle, ils ne lui permirent pas de voir l'accord qui livrait leur pays."

L'orateur aborda aussi la " taxation directe ", le chemin de fer Intercolonial et le " droit de veto du Canada quant à notre législation ", pouvoir conféré par la 51e résolution de Québec. Il soutint que les législatures deviendraient de simples organismes municipaux et que les marchandises canadiennes feraient disparaître l'industrie manufacturière dans les provinces maritimes.

1867

DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

2e SESSION, 21e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Du 11 mai au 17 juin 1867)

11 mai 1867.—L'adresse en réponse au discours du trône est proposée dans les termes d'usage, se rapprochant sensiblement du texte de l'adresse. L'auteur de la proposition prononce, entre autres paroles, les suivantes:

"Lorsque nos délégués partirent pour s'acquitter de leur difficile mission, beaucoup, même parmi leurs amis, se demandaient s'ils réussiraient à faire modifier sensiblement le plan de Québec. Mais on constatera que les avantages obtenus dépassent toutes nos espérances."

M. Smith, leader de l'opposition, ne propose pas d'amendement. Il déclara:

"Le projet de confédération a été adopté, et la population du pays en ayant accepté le principe, il nous incombe de nous soumettre. Le gouvernement britannique (sic) a adopté la loi et il nous appartient tous de nous y conformer et de travailler de notre mieux pour notre pays dans les circonstances." . . . Si l'avis du secrétaire provincial avait prévalu, nous aurions eu le plan de Québec. Des modifications ont été apportées à ce dernier. A qui revient le mérite de ces modifications? Les doit-on à ceux qui entreprirent d'en justifier toutes les dispositions? C'est à l'opposition que nous les devons, puisque le gouvernement favorisait le plan de Québec."

Il mentionne le changement apporté au choix des premiers sénateurs. En vertu du plan de Québec, ils étaient tirés des conseils législatifs provinciaux. Cette disposition avait été changée. Aussi,

"l'Acte impérial nous assure cinquante mille livres sterling de plus que ne nous accordait le plan de Québec"

A la page 101 des *Débats* de l'Assemblée du Nouveau-Brunswick, nous relevons les paroles suivantes de l'honorable M. Wilmot:

"D'après l'ancien plan de Québec, seuls les traitements des juges de comté dans l'Ouest du Canada devaient être imputés sur le revenu

général. Lorsque la question vint sur le tapis, je proposai... l'extension de cette disposition au reste du Canada, et les délégués se rallièrent à ma proposition.

Extrait du discours de l'honorable Wilmot:

" Nous n'avons pas maintenant le projet de Québec. Lors des élections, on déclara que nous obtiendrions les meilleures conditions possible. Je me trouvais au Canada à l'automne de 1865, et j'eus un entretien avec les membres du gouvernement canadien. L'honorable George Brown m'autorisa à l'époque à déclarer à M. Smith et à mes collègues du cabinet d'alors que l'on était prêt à remettre la question de l'union sur le tapis et à se rendre aux demandes raisonnables du Nouveau-Brunswick. Je m'efforçai de persuader l'honorable collègue de Westmorland (M. Smith) à remettre la question à l'étude, et il sait à quel résultat j'aboutis. Il dit que j'avais changé d'avis. Un grand nombre de citoyens du Nouveau-Brunswick se sont ainsi ravisés et ont voté à une écrasante majorité pour remettre la question à l'étude."

13 mai 1867.—L'adresse en réponse au discours du trône est adoptée sans division.

22 mai 1867.—" Une copie du rapport des délégués chargés de conférer avec le gouvernement impérial et le gouvernement du Canada et de la Nouvelle-Ecosse au sujet de l'union de l'Amérique britannique du Nord " est déposée sur le bureau de la Chambre.

5 juin 1867.—La proclamation de la Reine donnant force de loi à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est déposée sur le bureau.

17 juin 1867.—Pour passages du discours du trône prononcé à la clôture de la session, voir extraits des *Journaux*.

1864

JOURNAUX DE L'ASSEMBLÉE DE LA PROVINCE DU CANADA

(SESSION DE 1864)

(Du 19 février 1864 au 30 juin 1864)

La seule allusion actuellement pertinente dans les *Journaux* est le passage suivant du discours du trône prononcé à la clôture. *(Journaux de l'Assemblée,* 509; *Journaux du Conseil législatif,* 380).

"Le temps est arrivé où une question constitutionnelle, qui a agité la province pendant plusieurs années, est mûre pour un règlement.

"J'ai l'intention, pendant les vacances, de joindre mes efforts à ceux de mes ministres pour aviser à un plan qui sera soumis au Parlement à sa prochaine session.

"En mettant fin à vos travaux parlementaires, je désire vous faire sentir l'importance de faire servir l'influence que vous tenez de la confiance de vos co-sujets à assurer au projet qui pourra être proposé dans ce but, une considération calme et impartiale, tant dans le Parlement que par tout le pays."

1865

JOURNAUX DE L'ASSEMBLÉE DE LA PROVINCE DU CANADA

(SESSION DE 1865)

(Du 19 janvier 1865 au 18 mars 1865)

Voici la conclusion du discours du trône prononcé à l'ouverture de la session (voir *Journal* du 19 janvier 1865, pages 8 et 9) :

" A la clôture de la dernière session du Parlement, je vous informai que j'avais l'intention, de concert avec mes ministres, d'élaborer et de vous soumettre une mesure pour la solution du problème constitutionnel dont la discussion agite la province depuis quelques années. Un examen attentif de la situation générale en Amérique britannique du Nord permet de conclure que le moment est favorable, non seulement à la solution d'une question de politique provinciale, mais à la création d'une nouvelle nationalité.

"Je sondai d'abord les lieutenants-gouverneurs des autres provinces de l'Amérique britannique du Nord, et, en octobre dernier, a eu lieu à Québec une assemblée composée de *délégués de ces colonies,* représentant tous les partis politiques existant chez elles, *nommés par les lieutenants-gouverneurs* de leurs provinces respectives, *qui se réunirent ici, avec la sanction de la couronne et sur mon invitation,* pour conférer avec les membres du ministère canadien sur la possibilité d'effectuer une union de toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord.

" Cette conférence, après de longues délibérations, en est arrivée à la conclusion qu'une union fédérale de ces provinces était possible et désirable, et le résultat de ses travaux est un projet de constitution pour l'union proposée, contenu dans une série de résolutions que j'ai ordonné de mettre devant vous avec d'autres documents qui se rapportent au sujet.

" Le plan général d'une union, et le projet particulier proposé pour y donner suite, ont tous deux reçu l'approbation cordiale du gouvernement impérial.

" Il faudra un acte du parlement impérial pour donner effet à l'union projetée des colonies, et le secrétaire d'Etat m'a officiellement informé que les ministres de Sa Majesté seront prêts à présenter un bill à cette fin au parlement impérial, aussitôt qu'ils auront eu avis que la proposition a reçu la sanction des législatures représentant les différentes provinces qu'elle concerne.

"En recommandant ce sujet à votre attention, dont il est impossible d'exagérer l'importance pour vous-mêmes et pour vos descendants, je réclame de votre part une considération calme, sérieuse et impartiale.

"Il appartient maintenant aux hommes publics de l'Amérique britannique du Nord de décider si la vaste étendue de pays qu'ils habitent sera réunie en un seul Etat, réunissant dans ses limites tous les éléments de grandeur nationale, pourvoyant à la sûreté de ses parties constituantes et pouvant contribuer à la force et à la stabilité de l'Empire; ou si les diverses provinces dont elle se compose resteront dans leur présente condition fragmentaire et isolée, comparativement impuissantes pour leur aide mutuelle, et incapables de se charger de leur propre part de responsabilité impériale".

26 janvier 1865.—(Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada, p. 33.)

Dorion et Laframboise demandent le dépôt de "copie de toute correspondance, soit avec le Gouvernement impérial ou avec les gouvernements des différentes provinces de l'Amérique britannique du Nord, y compris la Colombie-Anglaise et l'Ile Vancouver, au sujet du projet de confédération de ces provinces."

27 janvier 1865.—(Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada, p. 35.)

Le gouverneur général transmet à l'Assemblée législative " copie des résolutions relatives à l'Union projetée des provinces de l'Amérique britannique du Nord, adoptée par les délégués à Québec et une copie de la correspondance sur ce sujet avec le gouvernement de Sa Majesté et les gouverneurs des différentes provinces." La réponse en question figure aux pages 36 et 48 des *Journaux du Conseil législatif,* 1865, et est ainsi conçue:

" L'honorable sir E.-P. Taché informe la Chambre qu'il a reçu de Son Excellence le gouverneur général un message signé de sa main que Son Excellence lui ordonne de communiquer à la Chambre.

" Après quoi le greffier donne lecture de ce message:

" MONCK

" Le Gouverneur général transmet, pour l'information du Conseil législatif, une copie des résolutions relatives à l'union projetée des provinces de l'Amérique Britannique du Nord, adoptées par les délégués à Québec, et une copie de la correspondance sur ce sujet avec le gouvernement de Sa Majesté et les gouverneurs des différentes provinces.

" Québec, le 19 janvier 1865."

14927—22

Lord Monck à M. Cardwell

(Copie nº 135.)

QUÉBEC, le 23 septembre 1864.

MONSIEUR,

Vous renvoyant à mes dépêches, n° 124 du 26 août et n° 129 du 1er septembre, j'ai l'honneur de transmettre copie d'une minute approuvée du Conseil exécutif du Canada, me priant d'inviter les gouvernements de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard et de Terre-Neuve à envoyer une délégation à la conférence qui doit avoir lieu à Québec au sujet de l'union de ces provinces, en vue d'élaborer, de concert avec les ministres du Canada, un plan propre à assurer la réalisation du plan qu'il convient de soumettre à votre approbation.

Une très grande partie de la population, au Canada comme dans les provinces maritimes, semble souhaiter une union plus intime de ces colonies.

Il me semble que la façon de procéder proposée dans cette motion est la seule qui permette de porter à votre connaissance, de façon rationnelle et pratique, les vues des sommités politiques des colonies britanniques de l'Amérique du Nord sur cet important sujet.

Cette méthode est aussi, je crois, celle que les circonstances imposent, comme le fait remarquer le duc de Newcastle dans sa dépêche du 6 juillet 1862 à lord Mulgrave (Nouvelle-Ecosse, nº 182), communiquée le même jour pour ma gouverne.

Je n'ai donc pas hésité à me rendre à la demande de mon conseil exécutif, et j'ai fait parvenir aux lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, ainsi qu'au gouverneur de Terre-Neuve, une lettre dans le même sens, dont j'inclus copie, les invitant à désigner des délégués chargés de représenter ces diverses provinces à la conférence proposée.

J'ai l'honneur, etc.,

MONCK.

Au très honorable E. CARDWELL, etc.

Dépêche, susmentionnée, envoyée par le comte de Mulgrave au duc de Newcastle, en 1862:

DOWNING STREET,

le 6 juillet 1862.

MILORD,

J'ai dûment reçu la dépêche nº 47 de Votre Seigneurie, datée le 21 mai, à laquelle était jointe copie d'une résolution adoptée par la Chambre d'assemblée le 15 avril 1861, résolution portant sur l'union totale ou partielle des provinces britanniques de l'Amérique du Nord. La résolution appelle l'étude soit d'une union distincte des provinces maritimes, soit d'une union générale englobant ces provinces et le Canada, et suggère qu'il serait peut-être désirable, vu l'extrême importance de la question, de sonder le gouvernement de Sa Majesté, et de favoriser par ce moyen une consultation entre les principaux hommes d'Etat des colonies.

Votre Seigneurie explique que, pour diverses raisons, votre gouvernement estimait l'an dernier qu'il serait inopportun de donner suite à cette résolution, mais qu'il désire en aborder l'étude maintenant.

On ne saurait se dissimuler l'importance des deux mesures auxquelles il est fait allusion; et je suis loin d'estimer qu'elles ne doivent pas faire l'objet d'un examen réfléchi. Toutefois, elles sont d'une nature telle qu'il convient essentiellement, si l'une est proposée à l'adoption, qu'elle émane d'abord des provinces, puis qu'elle soit ensuite approuvée par toutes les provinces en cause. Je ne vois pas d'objection à une consultation sur le sujet entre les têtes dirigeantes des gouvernements intéressés; mais, quel qu'en puisse être le résultat, le mode de consultation populaire le plus satisfaisant pour l'Amérique britannique du Nord serait probablement par voie de résolution ou d'adresse, proposée à la législature de chaque province par le propre gouvernement de cette dernière.

Sauf pour exprimer les vues du gouvernement de Sa Majesté sur les mesures préliminaires qu'il conviendrait de prendre en vue de régler cette importante question, je ne suis pas en mesure d'annoncer une ligne de conduite à l'invitation d'une seule des provinces britanniques de l'Amérique du Nord, invitation contenue dans une résolution d'un caractère aussi général et aussi vague que celle que vous m'avez transmise. Toutefois, si une union, partielle ou complète, venait désormais à être proposée, de l'agrément de toutes les provinces, je suis sûr que le public aussi bien que le parlement et le gouvernement de Sa Majesté considéreraient la question sans autre souci que d'arrêter et favoriser une politique propre à assurer la prospérité et la solidité des provinces britanniques de l'Amérique du Nord et à y faire régner l'harmonie.

J'ai l'honneur, etc.,

(Signé) NEWCASTLE.

Au très honorable comte de MULGRAVE, etc., etc., etc.

Copie du rapport d'un comité du conseil exécutif approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 23 septembre 1864

Le comité du Conseil a l'honneur d'informer Votre Excellence que la députation du conseil exécutif qui a conféré avec les délégués des provinces maritimes, à Charlottetown, le 1er de ce mois, conformément au décret adopté le 29 du mois dernier, a fait rapport que la conférence s'est dûment réunie et a discuté à fond la question d'une confédération des colonies britanniques de l'Amérique du Nord, et que les progrès réalisés inclinent la conférence à croire que les gouvernements des diverses provinces devraient reprendre formellement et officiellement l'étude de la question.

Le comité a, par conséquent, l'honneur de conseiller à Votre Excellence, et de recommander à son approbation, que les divers gouvernements de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard et de Terre-Neuve soient invités, sous l'autorité de la dépêche du secrétaire pour les colonies au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse, datée le 6 juillet 1862 et communiquée par le Colonial Office à Votre

Excellence par une dépêche du même jour, à nommer des délégués chargés de conférer avec le gouvernement canadien sur la question d'une union ou fédération des provinces britanniques de l'Amérique du Nord.

Le comité a l'honneur de recommander, de plus, que Québec soit choisi pour le lieu de réunion et que la conférence s'y tienne le 10 octobre prochain, le comité s'étant assuré que l'endroit et ce moment conviennent aux divers gouvernements et répondent à leurs vues.

(Copie conforme,) Wm. H. LEE,
C. C. E.

Lord Monck aux lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard et de Terre-Neuve

(Copie.)

QUÉBEC, le 23 septembre 1864.

MONSIEUR,—J'ai l'honneur de transmettre copie d'une délibération approuvée par le Conseil exécutif du Canada concernant la proposition visant à tenir une conférence des délégués des colonies de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard et de Terre-Neuve chargés d'examiner, de concert avec les ministres du Canada, la question d'une union de ces colonies, et d'élaborer un plan propre à assurer la réalisation pratique d'un projet susceptible de retenir l'adhésion des gouvernements des diverses colonies et d'être soumis au secrétaire d'Etat pour les colonies, en vue de son approbation d'une mesure législative à cette fin.

En conformité de la demande formulée dans cette délibération, j'ai l'honneur de vous inviter à nommer une députation qui représentera votre province à la conférence qui doit se tenir prochainement à Québec, le 10 octobre.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) MONCK.

(Copie, Canada, n° 79.)

DOWNING STREET,
le 14 octobre 1864.

MILORD,—J'ai l'honneur d'accuser réception de la dépêche (n° 135) de Votre Excellence, datée le 23 septembre, disant que vous avez invité les lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse, du Nouvau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard ainsi que le gouvernement de Terre-Neuve, à envoyer des délégués à une conférence convoquée à Québec pour examiner un projet d'union des provinces britanniques de l'Amérique du Nord.

J'approuve la ligne de conduite que Votre Seigneurie a adoptée en l'occurrence.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) EDWARD CARDWELL.

Au gouverneur général le vicomte Monck.

Lord Monck à M. Cardwell

(Copie n° 168)

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, QUÉBEC,

Le 7 novembre 1864.

MONSIEUR,—Vous renvoyant à ma dépêche (n° 135) du 23 septembre, où je vous informais que j'avais invité les lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, ainsi que le gouverneur de Terre-Neuve, à envoyer des représentants conférer avec les membres du gouvernement canadien sur la possibilité d'une union entre les colonies britanniques de l'Amérique du Nord, ainsi qu'à mes dépêches du 14 octobre (n° 151) et du 2 novembre (n° 165), où je vous incluais la réponse reçue à cette invitation, j'ai l'honneur de faire rapport que les diverses personnes désignées dans les communications susdites pour représenter ces diverses colonies, sont arrivées à Québec lundi le 10 octobre, le jour fixé pour l'ouverture de la conférence.

(Pour le texte complet de cette dépêche (transmettant les résolutions de Québec) voir extraits des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse.)

Rapport des résolutions adoptées à une conférence de délégués des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick et des colonies de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard, tenue en la cité de Québec, le 10 octobre 1864, pour former la base d'un projet de confédération de ces provinces et colonies.

Suivent les résolutions de Québec.

Suit une dépêche du secrétaire colonial à lord Monck, datée le 3 décembre 1864. Pour sa teneur, voir extraits des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse.

L'honorable Arthur Gordon à lord Monk

(COPIE)

FREDERICKTON, NOUVEAU-BRUNSWICK,

le 7 octobre 1864.

MILORD,

J'ai l'honneur de vous informer que, en conformité de la demande formulée dans la dépêche de Votre Seigneurie, en date du 23 septembre, j'ai délégué l'honorable S. L. Tilley, l'honorable W. H. Steeves, l'honorable P. Mitchell, l'honorable J. M. Johnson, l'honorable É. B. Chandler, l'honorable J. H. Gray, et M. Charles Fisher, à la conférence sur une union fédérale des colonies britanniques de l'Amérique du Nord, qui doit se tenir à Québec, le 10 octobre 1864.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) ARTHUR GORDON.

Au VICOMTE MONCK, etc., etc., etc.

Sir R. McDonnell à lord Monck

Suit ici une dépêche du lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse à lord Monck. Pour sa teneur voir extraits des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse. (Datée d'Halifax, le 3 octobre 1864.)

(COPIE)

HÔTEL DU GOUVERNEMENT.

ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD,
le 6 octobre 1864.

MILORD,

J'ai l'honneur d'accuser réception, ce jour même, de votre dépêche du 23 septembre me transmettant copie d'une délibération approuvée du Conseil exécutif du Canada concernant une proposition à l'effet de tenir à Québec, le 10 octobre, une conférence de délégués des provinces maritimes avec les ministres du Canada, afin d'examiner la question d'une union de ces provinces.

Votre Seigneurie m'invite à nommer des délégués chargés de représenter l'Ile du Prince-Edouard à cette conférence.

En conséquence, j'ai nommé, de l'avis de mes ministres, les personnes suivantes lesquelles, me dit-on, partent aujourd'hui pour Québec afin d'y être présentes le 10 courant.

L'hon. J. H. Grey, Ile du Prince-Edouard; l'hon. E. Palmer, procureur général, l'hon. N. H. Pope, secrétaire colonial; l'hon. A. A. MacDonald, M.C.L.; l'hon. G. Coles, M.P.P.; l'hon. T. H. Haviland, M.P.P.; l'hon. Edward Whelan, M.P.P.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) *Le lieutenant-gouverneur,*

GEORGE DUNDAS.

A Son Excellence le VICOMTE MONCK.

(COPIE)

HÔTEL DU GOUVERNEMENT, TERRE-NEUVE,
Le 4 octobre 1864.

MILORD,

J'ai eu l'honneur de recevoir la lettre de votre Seigneurie en date du 23 septembre, avec communication jointe concernant la proposition de tenir une conférence de délégués des autres colonies de l'Amérique du Nord avec les ministres du Canada, afin d'étudier la question d'une union de ces colonies.

A mon arrivée, ici il y a deux jours, pour prendre en mains l'administration de ce gouvernement, j'ai constaté que ce dernier, en attendant de Votre Seigneurie une communication du genre de celle dont j'accuse présentement réception, avait déjà nommé l'honorable E. P. Carter, orateur, et M. Ambrose Shea, membre de l'Assemblée, et que ces deux messieurs sont déjà partis pour Québec.

J'ai l'honneur, etc.

(Signé) A. MUSGRAVE.

Au très honorable VICOMTE MONCK, gouverneur général.

3 février 1865.—(*Journaux* de l'Assemblée, province du Canada, page 67.)

Macdonald et Cartier proposent l'adoption d'une adresse à Sa Majesté " pour prier Votre Majesté de daigner soumettre au parlement impérial une mesure ayant pour objet l'union des colonies du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard sous un même gouvernement, ladite mesure devant s'inspirer des résolutions ci-jointes adoptées à une conférence des délégués de ces colonies, tenue en la cité de Québec, le 10 octobre 1864." (Suivent les résolutions de Québec, telles qu'elles furent adoptées.)

Les *Journaux* de l'Assemblée font voir que le débat sur la résolution Macdonald-Cartier se poursuivit de jour en jour, jusqu'au samedi matin, le 11 mars. Il en est de même pour les *Journaux* du Conseil législatif.

11 mars 1865.—(*Journaux* de l'Assemblée, province du Canada, pages 192-193.)

Résolution adoptée par 91 voix contre 33.

(Le Conseil législatif l'adopta par un vote de 45 à 15, le 20 février 1865. Voir *Journaux* du Conseil législatif, p. 130.)

Mars 1865.—*Journaux* de l'Assemblée législative de la Province du Canada, pp. 198-202.)

Sur la motion de Macdonald et Cartier tendant à charger un comité spécial de préparer une adresse à Sa Majesté, s'inspirant des résolutions, on proposa plusieurs amendements, qui tous furent rejetés. Ces amendements étaient:

1. Que le " peuple soit invité constitutionnellement à se prononcer " avant que le parlement impérial soit appelé à prendre une décision définitive. Rejeté par 84 voix contre 35.

2. Le renvoi de la résolution à un comité général de la Chambre "afin qu'elle y soit amendée de manière à exprimer l'espoir de cette Chambre qu'aucun Acte (fondé sur les résolutions) ... n'entrera en vigueur avant que le parlement du Canada ait eu l'occasion d'en examiner les dispositions et ait, après les prochaines élections générales, prié Sa Majesté de lancer sa proclamation royale pour donner effet audit Acte". Rejeté par 79 voix contre 31.

3. Le renvoi de la résolution à un comité général de la Chambre afin d'examiner la question de l'éducation et celle de savoir si la disposition projetée à ce sujet tend "à provoquer beaucoup de mécontentement et de jalousie entre les divers corps religieux" du Haut-Canada. Rejeté par 95 voix contre 8.

4. Que soient ajoutés les mots suivants à la fin de la résolution—"que la minorité catholique romaine du Haut-Canada soit mise sur le même pied, quant à l'éducation, que la minorité protestante, sous les gouvernements locaux de la Confédération". Rejeté par 85 voix contre 20.

14 mars 1865.—Journaux de l'Assemblée, Province du Canada, 1865, page 202.

La résolution visant la préparation de l'adresse à Sa Majesté ayant été adoptée, Macdonald fit rapport de l'adoption de l'adresse "sur division", dans les termes suivants:

Nous, les très fidèles et loyaux sujets de Votre Majesté, les Communes du Canada, en parlement réunies, approchons humblement de Votre Majesté pour prier Votre Majesté de daigner soumettre au parlement impérial une mesure ayant pour objet l'union des colonies du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard sous un même gouvernement, ladite mesure devant s'inspirer des résolutions ci-jointes adoptées à une conférence des délégués de ces colonies, tenue en la cité de Québec, le 10 octobre 1864. Et nous, les Communes du Canada, prions humblement Votre Majesté de vouloir bien prendre le tout en Votre gracieuse et favorable considération.

Les résolutions de Québec étaient jointes à l'adresse. (Le Conseil législatif adopta l'adresse le 20 février 1865. *Journaux* du Conseil législatif, 130-131.)

Plus tard, le même jour, l'adresse fut adoptée en deuxième lecture " sur division ", grossoyée et présentée à lord Monck, gouverneur général, (voir *Journaux* de l'Assemblée de 1865, p. 209) qui " la transmettra avec plaisir au secrétaire d'Etat pour les Colonies, afin qu'elle soit présentée à la Reine".

(Voir *Journaux* de l'Assemblée, 1865, p. 211, et *Journaux* du Conseil législatif, 1865, p. 145. L'Adresse fut présentée au gouverneur-général par le *Conseil* législatif le 23 février 1865. Il lui fut aussi répondu dans les termes qui précèdent.)

1866

JOURNAUX DE L'ASSEMBLÉE, PROVINCE DU CANADA

SESSION DE 1866

(*Du 8 juin au 15 août 1866*)

---

8 juin 1866.—Le discours du trône prononcé à l'ouverture (*page 4, Journaux de l'Assemblée de 1866*) contenait le passage suivant:

"La grande question de l'union des provinces de l'Amérique septentrionale britannique en est arrivée maintenant à une position telle qu'elle fait espérer une prompte solution favorable. C'est pourquoi je me flatte et je crois qu'il sera possible d'adopter, pendant la présente session, les mesures nécessaires pour compléter, en ce qui concerne cette province, les détails du projet, et j'ose exprimer le confiant espoir que le prochain parlement qui se tiendra dans ces murs ne se bornera pas à une Assemblée de représentants du Canada, mais comprendra ceux de toutes les colonies britanniques de l'Amérique septentrionale". (Voir aussi *Journaux* du Conseil législatif, p. 15.)

12 juin 1866. — (*Journaux* de l'Assemblée, *Province du Canada,* p. 20.) Halton, appuyé par Dorion, demanda le dépôt de " copie de toute correspondance avec le gouvernement impérial et ceux des Provinces maritimes échangée depuis la dernière session du parlement provincial, au sujet de l'union projetée des provinces de l'Amérique britannique du Nord."

12 juin 1866. — (*Journaux* de l'Assemblée, *Province du Canada,* p. 49.) Dépôt de la correspondance mentionnée cidessus. Imprimé sous le titre de *Documents sessionnels,* nº 23.

Document sessionnel nº 23 de l'année 1866, Province du Canada

RÉPONSE À UNE ADRESSE

de l'Assemblée législative datée du 12 juin 1866, demandant copie de toute " correspondance avec le gouvernement impérial et ceux des provinces maritimes, échangée depuis la dernière session du parlement provincial, au sujet de l'union projetée des provinces de l'Amérique britannique du Nord."

DENIS GODLEY.

Bureau du secrétaire du Gouverneur.

SOMMAIRE

1. M. Cardwell à l'administrateur du gouvernement du Canada, nº 159, 24 novembre 1864. — Influence de l'union projetée des provinces de l'Amérique britannique du Nord sur la négociation des traités de commerce.

2. Le gouverneur de Terre-Neuve à lord Monck. 19 février 1866 — avec son discours d'ouverture de la session.

3. Lord Monck au gouverneur Musgrave. 5 mars 1866 — en réponse à la précédente.

4. Extrait d'une dépêche du gouverneur de Terre-Neuve à lord Monck, 21 mars 1866 — Délibérations de la législature de Terre-Neuve au sujet de l'union. (Résolution; amendement.)

5. Lord Monck au gouverneur Musgrave. 31 mars 1866 — accuse réception de la précédente.

6. Le lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse à lord Monck. 24 avril 1856 — avec copie des résolutions adoptées par les deux Chambres.

7. Lord Monck à sir F. William. 8 mai 1866 — accuse réception de la précédente.

8. Le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick à lord Monck. 9 avril 1866 — avec résolutions et adresse du Conseil législatif. (Trois pièces jointes.)

9. Lord Monck au lieutenant-gouverneur Gordon. 16 avril 1866 — accuse réception de la précédente.

10. Le lieutenant-gouverneur de l'Ile du Prince-Edouard à lord Monck. 22 mai 1866 — avec adresse du Conseil et de l'Assemblée législative contre la confédération.

11. Lord Monck à M. Dundas. 1er juin 1866 — accuse réception de la précédente.

Pour le nº 1 de ces documents, voir extraits des *Journaux* de la Nouvelle-Ecosse.

Les nºs 2 à 5 inclusivement, concernant Terre-Neuve, sont reproduits ci-dessous.

Les nºs 6 et 7 ont trait à la Nouvelle-Ecosse. Les *Journaux* de cette province en ont déjà fait mention, de sorte qu'ils ne sont pas extraits ci-dessous.

Les nºs 8 et 9 concernent le Nouveau-Brunswick. Pour la même raison que pour la Nouvelle-Ecosse, on ne les cite pas ci-dessous.

Les nºs 10 et 11 se rapportent à l'Ile du Prince-Edouard. On en a déjà suffisamment cité des extraits.

Le gouverneur Musgrave au vicomte Monck

Hôtel du Gouvernement,

Terre-Neuve, le 19 février 1866.

Milord, — J'ai l'honneur de transmettre à Votre Seigneurie copie du discours par lequel j'ai ouvert, le 30 janvier, la session annuelle de la législature de cette colonie, ainsi que les adresses du Conseil et de l'Assemblée en réponse à ce discours.

J'ai l'honneur, d'être, etc.,

(Signé) A. MUSGRAVE.

A son Excellence le très honorable vicomte Monck, etc.

EXTRAIT

'L'union projetée des provinces anglaises de l'Amérique du nord continue à occuper la vive sollicitude et le bienveillant intérêt du gouvernement de Sa Majesté. Des dépêches du secrétaire d'Etat sur ce sujet vous seront soumises. Croyant que les avantages intrinsèques d'une union basée sur des principes généraux sont tellement évidents qu'on doive presque nécessairement les reconnaître, il semblerait que les objections qui pourraient y être apportées ne peuvent porter que sur les conditions auxquelles il serait possible d'effectuer cette union d'une manière équitable. Je suis convaincu que le gouvernement impérial de Sa Majesté, ainsi que les gouvernements des autres provinces, recevront et examineront avec déférence et attention toute proposition que vous jugeriez à propos de faire à ce sujet. Tous les hommes clairvoyants sont convaincus que l'union entre les autres provinces est certaine, et ne peut être qu'une question de temps et d'arrangement. Il peut devenir d'une conséquence vitale pour notre population de ne pas rester isolée dans le règlement définitif de cette question qui ne peut manquer d'exercer la plus grande influence sur l'avenir de toutes les possessions anglaises de l'Amérique du Nord.'

Le Gouverneur général au Gouverneur Musgrave

Montréal, le 5 mars 1866.

Monsieur, — J'ai l'honneur d'accuser réception, avec remerciements, de votre dépêche (nº 109) du 19 février, me transmettant copie du discours par lequel vous avez ouvert la session du parlement de Terre-Neuve, et des adresses des deux Chambres en réponse à ce discours.

Je remarque non sans un vif plaisir l'approbation donnée par les deux Chambres au principe de l'union des colonies de l'Amérique britannique du Nord, et j'espère que l'on trouvera moyen, au cours de l'année actuelle, de concilier les vues de toutes les colonies sur les détails d'un plan destiné à mettre ce principe en pratique.

J'ai l'honneur, etc.,

(Signé) MONCK.

A son Excellence A. Musgrave, etc.
Terre-Neuve.

Extrait d'une dépêche du Gouverneur de Terre-Neuve à Lord Monck

Hôtel du Gouvernement,

Terre-Neuve, le 21 mars 1866.

J'ai eu l'honneur de recevoir la dépêche de Votre Seigneurie en date du 5 courant, accusant réception de la mienne du 19 février, nº 109, avec copie de mon discours prononcé à l'ouverture de la session législative, et des réponses du Conseil et de l'Assemblée.

2. Quelques jours après la date de cette dépêche, M. Hogsett donna avis qu'il proposerait que la Chambre se formât en comité général au sujet de la confédération, et de son intention de proposer les résolutions ci-jointes, dont l'adoption eût signifié, bien entendu, le rejet complet de l'union projetée.

Lorsque la motion de M. Hogsett fut mise en délibération, le procureur général proposa l'amendement que je vous transmets aussi, et qui fut adopté par dix-sept voix contre sept.

Pour ma part, je suis assez satisfait de l'état actuel des affaires.

C'est beaucoup que d'avoir obtenu un refus aussi décisif de se prononcer contre l'union. Sous ce rapport, je crois que l'on peut regarder le principe comme virtuellement accepté. Et si les autres provinces consentent à l'union, je ne doute pas qu'il ne nous restera plus qu'à régler les conditions auxquelles Terre-Neuve adhérera à la mesure.

Mais, en attendant, je crois que l'on risquerait de rétrograder, si nous cherchions à hâter les choses dans cette colonie avant de savoir ce qui a déjà été accompli en Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick.

J'ai l'honneur d'être, Milord,

Le très humble et très obéissant serviteur
de Votre Seigneurie,

(Signé) A. MUSGRAVE.

Son Excellence, le très honorable vicomte Monck.

Résolutions qui seront proposées en comité général sur la Confédération des provinces de l'Amérique du Nord

Considérant que la question de la confédération a été soumise au peuple de cette colonie et à la législature par une dépêche du principal secrétaire d'Etat pour les colonies, portant la date de "Downing Street, 3 décembre 1864," et par des résolutions adoptées par la conférence de Québec jointes à cette dépêche; il est

Résolu,—Que les circonstances où se trouve placée cette colonie offrent des difficultés insurmontables à l'adoption par son peuple de la confédération projetée, et que l'opinion presque universelle des habitants de Terre-Neuve est opposée à une union avec le Canada.

Résolu,—Que sous la constitution qui régit aujourd'hui le peuple de Terre-Neuve, le droit à l'autonomie lui a été pleinement concédé et reconnu par la mère patrie, et en conséquence cette Chambre ne peut

approuver la proposition contenue dans la réponse de Son Excellence à l'adresse de cette Chambre, que 'les objections secondaires de cette colonie devraient nécessairement disparaître devant la pression des motifs plus importants d'intérêt national,' sans que l'assentiment du peuple de cette colonie aient d'abord été obtenu.

Résolu, — Que dans tous les cas les conditions formulées dans les résolutions de Québec à l'égard de cette colonie sont pour la plupart en deça de ses besoins, et ne sont pas de nature à atteindre le but auquel elles tendent.

Amendement aux résolutions proposées en comité général sur la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord

Considérant que cette Chambre, en réponse au discours de Son Excellence le gouverneur, lors de l'ouverture de la présente session, s'est tout récemment abstenue de se prononcer sur la proposition tendant à l'union des colonies ou sur les détails de cette mesure en ce qui regarde cette colonie, et considérant l'incertitude actuelle de l'opinion publique sur cette grave question; et ignorant les mesures prises par les autres provinces relativement à ce projet, il est

Résolu,—Que, tout en appréciant à sa juste valeur l'importance de cette question, et de la promesse faite par cette Chambre à Son Excellence d'y donner son attention, cependant, comme on ne sait rien au sujet de sa remise en délibération immédiate, cette Chambre ne croit pas devoir entamer la discussion de la question en vue d'en venir à une décision.

Le Gouverneur général au Gouverneur de Terre-Neuve

MONTRÉAL, le 31 mars 1866.

MONSIEUR,—J'ai l'honneur d'accuser avec remerciements réception de votre dépêche n° 115, du 21 du courant, contenant copie des résolutions présentées à la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve au sujet de la confédération.

J'ai l'honneur d'être, etc.

(Signé) MONCK.

Au Gouverneur de Terre-Neuve, etc.

---

11 août 1866 (*Journaux* de l'Assemblée, Province du Canada, page 362, et suiv.)

Résolutions proposées "prévoyant des gouvernements locaux et des Législatures locales pour le Bas-Canada et le Haut-Canada respectivement, quand l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord aura été effectuée."

Ces résolutions furent proposées en deuxième lecture par Macdonald et Cartier.

Dorion et Holton proposèrent en amendement "que le peuple soit appelé constitutionnellement à se prononcer avant que ces résolution soient soumises à l'examen du parlement impérial, pour que ce dernier en dispose définitivement." L'amendement fut rejeté par 52 voix contre 13.

Dorion et Holton proposèrent alors de modifier les résolutions et de les déférer à un comité général de la Chambre "en y stipulant que si les constitutions générales ou locales decrétées par le parlement impérial comportent quelque chose de dérogatoire aux résolutions adoptées par cette Chambre, ces constitutions ne prendront effet qu'après avoir été soumises à l'approbation de cette Chambre." L'amendement fut rejeté par 55 voix contre 8.

Les résolutions furent adoptées en deuxième lecture.

"*Résolu,*—Qu'il soit présenté une humble adresse à Son Excellence le Gouverneur général, informant Son Excellence que cette Chambre a voté une humble adresse à Sa Majesté au sujet des gouvernements locaux et des législatures locales du Bas et du Haut-Canada respectivement, lorsque l'Union de l'Amérique britannique du Nord aura été effectuée, et priant Son Excellence de vouloir bien transmettre l'adresse ci-dessus au secrétaire d'Etat de Sa Majesté pour les colonies, pour être déposée au pied du trône." (La résolution fut également adoptée au Conseil législatif le 11 août 1866. Voir *Journaux* du Conseil législatif, pages 295-300.)

15 août 1866.—(*Journaux* de l'Assemblée, *province du Canada,* page 380.)

"L'honorable M. McDougall s'est levé de son siège et a informé la Chambre que les membres du Gouvernement s'étaient rendus auprès de Son Excellence avec l'adresse de cette Chambre à Sa Majesté au sujet des constitutions des gouvernements locaux du Haut et du Bas-Canada, et qu'il a plu à Son Excellence de les informer qu'elle ne manquera pas de transmettre ladite adresse au secrétaire d'Etat pour les colonies pour qu'elle soit présentée à Sa Majesté."

1864-1865

DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE DU CANADA SUR LA CONFÉDÉRATION

Résolutions de Québec

Voici les n°s 1 et 3:

"1. Une union fédérale sous la couronne de la Grande-Bretagne aurait l'effet de sauvegarder les intérêts les plus chers et d'accroître la prospérité de l'Amérique britannique du Nord, pourvu qu'elle puisse s'effectuer à des conditions équitables pour les diverses provinces.

"2. Le meilleur système de fédération pour les provinces de l'Amérique britannique du Nord,—le plus propre, dans les circonstances, à protéger les intérêts des diverses provinces et à produire l'efficacité, l'harmonie et la stabilité dans le fonctionnement de l'union,—serait un gouvernement chargé du contrôle des choses communes à tout le pays, et des gouvernements locaux pour chacun des deux Canadas, et pour la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard, lesquels seraient chargés du contrôle des affaires locales dans leurs sections respectives;—des dispositions étant prises pour admettre dans l'union, à des conditions équitables, Terre-Neuve, le territoire du Nord-Ouest, la Colombie Anglaise et Vancouver.

"3. En élaborant une constitution pour le gouvernement général, la Conférence, afin de resserrer autant que possible les liens qui nous unissent à la mère patrie, et de servir les plus chers intérêts des habitants de ces provinces, désire, autant que le permettront les circonstances, prendre pour modèle la constitution anglaise.

Sir John A. Macdonald:

"Toutes les grandes questions affectant les intérêts de la confédération dans son ensemble, sont laissées au parlement fédéral tandis que les questions et les lois d'intérêt local sont laissées à la juridiction des parlements locaux" (p. 40, col. 1.)

Puis, il a *expliqué* ces "grandes questions affectant les intérêts de la confédération dans son ensemble".

Voir la résolution n° 29, base de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Elle est ainsi conçue:

"29. Le parlement général aura le pouvoir de faire des lois pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement des provinces fédérées (sans, toutefois, pouvoir porter atteinte à la souveraineté de l'Angleterre), et *en particulier* sur les sujets suivants:

Suivent trente-sept énumérations comprenant certains pouvoirs du Dominion, lesquels, dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord apparaissent dans d'autres articles que le 91e. Voici l'énumération n° 37: " et généralement *toutes les matières d'un caractère général* qui ne seront pas spécialement et exclusivement réservées au contrôle des législatures et des gouvernements locaux."

MACDONALD:

" Naturellement, la législature générale aura le pouvoir de régler la dette publique et le revenu de la confédération; elle réglera aussi les questions de trafic, de commerce, de douanes et d'accise " (p. 40, col. 1.)...

" Le 33e paragraphe est très important pour le bien-être futur des colonies. Il donne au parlement général le pouvoir de passer ' toute mesure tendant à rendre uniformes les lois relatives à la propriété et aux droits civils dans le Haut-Canada, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ile du Prince-Edouard et Terre-Neuve, ainsi que la procédure de toutes les cours de justice dans ces provinces.' Le principe général des lois de toutes les provinces, à l'exception du Bas-Canada, est le même, bien qu'il puisse y avoir différence dans les détails; et j'ai vu avec plaisir que les provinces maritimes désiraient se joindre au Haut-Canada dans l'œuvre de l'assimilation des lois déjà mentionnée, et elles se sont aussi montrées disposées à introduire chez elles notre système de lois provinciales, qui diffère beaucoup du leur. Dans une colonie, par exemple, il n'existe aucun système municipal; dans une autre, il n'est que facultatif et n'a pas été adopté complètement. Ces circonstances ayant fait trouver presque impossible une union législative, *il fut convenu, autant que faire se pourrait,* que le premier acte du parlement confédéré serait d'assimiler les lois provinciales, qui ont toutes pour base le droit coutumier d'Angleterre. Mais pour ne pas blesser les intérêts locaux, on a décidé qu'aucun changement n'aurait lieu dans ce sens sans avoir reçu la sanction des législatures locales " (p. 41, col. 1.)

* * *

" Il est de nombreux sujets qui appartiennent de droit aux législatures locales et fédérales, et, pour éviter un conflit d'autorité, l'on a décidé que là où il y a juridiction concurrente entre le parlement général et les parlements locaux et là où la législation de l'une sera hostile à celle de l'autre, la législation du gouvernement général l'emportera sur l'autre " (p. 42, col. 2.)

Macdonald, après avoir manifesté sa propre préférence pour une union *législative,* dit:

" Mais en considérant ce sujet et en le discutant, comme nous l'avons fait dans la conférence, avec le désir d'en venir à une solution satisfaisante, j'ai trouvé que ce système était impraticable."

Le Bas-Canada, a-t-il dit, en tant que minorité, avec une langue, une nationalité et une religion différentes de celles de la majorité, y était opposé.

Il a ajouté:

" Nous avons trouvé, en outre, que quoique la population des provinces maritimes parle la même langue que celle du Haut-Canada et soit régie par la même loi, — loi basée sur le droit anglais, — il n'y avait, de la part de ces provinces, aucun désir de perdre leur individualité politique et qu'elles partageaient à cet égard, les mêmes dispositions que le Bas-Canada. C'est pourquoi, après mûre considération du sujet et des avantages et désavantages des deux systèmes, nous nous aperçûmes que l'union législative ne ralliait pas toutes les opinions, et qu'il ne nous restait qu'à adopter l'union fédérale comme seul système acceptable, même aux provinces maritimes " (p. 30, col. 1.)

Expliquant que l'opposition des provinces maritimes à une union législative provenait du désir des provinces de retenir certaines lois coloniales, décrétées localement et atteignant tous les domaines de la vie, telles que les *lois relatives à la propriété,* aux municipalités et à la répartition de l'impôt ainsi qu'à la liberté du sujet, il a dit:

" et chacun peut se convaincre qu'avec une telle diversité de législation, il eût été hors de question de songer à placer *immédiatement* toutes ces provinces sous une union législative."

Il faudrait des *années*, a-t-il déclaré, pour le faire. Mais il a ajouté:

" Je suis heureux de dire—et l'on peut s'en rendre compte par les résolutions elles-mêmes — qu'en ce qui regarde les provinces maritimes, leurs délégués exprimèrent le désir de voir une assimilation finale de nos lois; en effet, une des propositions comportait qu'on tenterait l'assimilation des lois des provinces maritimes avec celles du Haut-Canada, dans le but d'en venir à l'établissement définitif d'un seul système basé sur le droit coutumier d'Angleterre, source de toutes les lois de ces provinces " (p. 30, col. 2.)

* * *

" Mais dans la constitution projetée, tous les sujets d'intérêt général, tout ce qui touche aux provinces comme un tout, seront laissés exclusivement à la législature générale, pendant que les législatures locales règleront les intérêts locaux, qui, sans intéresser la confédération entière, ont un haut intérêt local " (p. 31, col. 2.)

Après avoir parlé du conflit relatif aux " droits des Etats " qui " avait fort contribué à amener la guerre déplorable qui sévit actuellement aux Etats-Unis ", Macdonald a dit:

" Nous avons déféré à la législature générale toutes les grandes questions de législation. Nous lui avons conféré, non seulement en les spécifiant et détaillant, tous les pouvoirs inhérents à la souveraineté et à la nationalité, mais nous avons expressément déclaré que tous les sujets

d'un intérêt général, non délégués aux législatures locales, seraient du ressort du gouvernement fédéré et que les matières locales seraient du ressort des gouvernements locaux. Par ce moyen, nous avons donné de la force au gouvernement et à la législature générale, et nous avons évité cette grande source de faiblesse qui a été la cause de la rupture entre les Etats-Unis " (p. 34, col. 1.)

Il a ajouté se trompant, malheureusement, quant au résultat:

" Nous avons évité tous conflits de juridiction et d'autorité. Si cette constitution est mise à effet et sanctionnée par un acte du parlement impérial, nous aurons de fait tous les avantages d'une union législative, et d'une seule administration avec en même temps les garanties pour nos institutions et nos lois locales " (p. 34, col. 1.)

Macdonald:

" Les résolutions portent en elles-mêmes la preuve d'un compromis. Peut-être que pas un seul délégué d'aucune des provinces n'aurait proposé ce projet exactement tel qu'il est, mais étant convaincus qu'il était nécessaire, afin de maintenir la puissance britannique sur ce continent, qu'il y eut une confédération et une union de toutes les provinces, la considération des détails fut abordée dans un esprit de compromis mutuel. Pas un seul membre du gouvernement canadien ou des provinces d'en bas n'a pu faire prévaloir toutes ses vues dans les détails; mais, après une discussion de seize jours et après la votation sur les détails, un vote unanime approuva dans son ensemble le projet, chaque délégué, quelque fut ses vues, étant satisfait du projet, parce que tous les détails avaient été acceptés par une majorité et s'engageant à en presser l'adoption par chaque législature, comme le seul plan réalisable " (p. 16, col. 1 et 2.)

* * *

" La proposition soumise à la Chambre est qu'une adresse soit présentée à Sa Majesté, la priant de *faire passer un bill basé sur ces résolutions* " (p. 16, col. 2.)

* * *

" Ces résolutions ont *le caractère d'un traité,* et si elle ne sont pas adoptées dans leur entier, il faudra commencer les négociations *de novo* " (p. 17, col. 1.)

* * *

" Les délégués des divers gouvernements coloniaux, *après que ce traité eût été passé,* se sont engagés à faire adopter le projet *dans son entier* dans leurs législatures respectives, et de présenter des adresses analogues à Sa Majesté dans les législatures coloniales, demandant la passation *d'un acte basé sur ces résolutions* " (p. 17, col. 2.)

" Si l'on veut y faire aucune modification sérieuse, *chacune des colonies se croira relevée* de l'obligation implicite de le considérer " (le projet mentionné dans les résolutions) " comme un *traité* " (p. 32, col. 2.)

* * *

" Je pense que si les législatures locales leur demandent " (au gouvernement impérial et au Parlement) " de passer la mesure telle qu'elle est, ils nous laisseront juges de nos propres affaires et adopteront la mesure " (p. 17, col. 2.)

De l'avis de Brown:

"Il fait disparaître la ligne de démarcation entre les provinces, en ce qui concerne les affaires générales du peuple." (p. 95, col. 2.)

L'honorable M. Cauchon (Montmorency:)

"Il y a certaines parties des résolutions susceptibles de malentendus et de divergences d'opinions; par exemple, la clause qui soumet les *lois civiles* au contrôle du gouvernement *local,* et la clause qui met la loi du mariage parmi les attributions du gouvernement général. La loi du mariage est éparse dans tout le Code civil, et je ne vois pas comment on peut la placer sous une législature différente de celle qui doit régler le reste du droit civil. (p. 16, col. 2.)

[La demande resta sans réponse alors, mais à la conférence de Londres en 1867, qui examina de nouveau et modifia de beaucoup les résolutions de la conférence de Québec, et en laissa quelques-unes de côté, la "célébration du mariage" fut soustraite aux pouvoirs de l'Assemblée générale (maintenant le Dominion) et transférée à la juridiction législative des provinces.]

ANNEXE 3

DU

RAPPORT PRÉSENTÉ À L'HONORABLE PRÉSIDENT DU SÉNAT DU CANADA

PAR

LE CONSEILLER PARLEMENTAIRE DU SÉNAT

AU SUJET DE

la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et de matières connexes.

SOMMAIRE

Décisions pertinentes et extraits de décisions du comité judiciaire du Conseil privé, de 1874 à 1938 inclusivement, avec annotations.

ANNEXE 3

NUMÉROS ET TITRES DES DÉCISIONS DU COMITÉ JUDICIAIRE DU CONSEIL PRIVÉ JOINTES AU RAPPORT

Cause N°

1. L'Union Saint-Jacques v. Bélisle (1874) L.R. 6, P.C. 31.
2. Dow v. Black (1875) L.R. 6 P.C. 272.
3. Valin v. Langlois (1879) 5 A.C. 115.
4. Cushing v. Dupuy (1880) 5 A.C. 409.
5. Citizens Insurance Co. v. Parsons (1881) 7 A.C. 96.
6. Russell v. la Reine (1882) 7 A.C. 829.
7. Hodge v. la Reine (1883) 9 A.C. 117.
8. Colonial Building Assn. v. le procureur général de Québec (1883) 9 A.C. 157.
9. La Banque de Toronto v. Lambe (1887) 12 A.C. 575.
10. Maritime Bank v. le receveur général du Nouveau-Brunswick (1892) A.C. 437.
11. Tennant v. Union Bank of Canada (1894) A.C. 31.
12. Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada (*faillite*) (1894) A.C. 189.
13. Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada (*prohibition*) (1896) A.C. 348.
14. Fielding v. Thomas (1896) A.C. 600.
15. Brasseurs et malteurs v. Ontario (1897) A.C. 231.
16. Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario (*pêcheries*) (1898) A.C. 700.
17. La compagnie du chemin de fer du Pacifique-Canadien v. Bonsecours (1899) A.C. 367.
18. Union Colliery v. Bryden (1899) A.C. 580.
19. Madden v. Nelson and Ft. Sheppard Ry. Co. (1899) A.C. 626.
20. Manitoba v. Licence Holders (1902) A.C. 73.
21. Ontario Mining Co. v. Seybold (1903) A.C. 73.
22. Cunningham v. Tomey Homma (1903) A.C. 151.
23. Ontario v. Hamilton Street Ry. (1903) A.C. 524.
24. Toronto v. Bell Telephone Co. (1905) A.C. 52.
25. Canada v. Cain (1906) A.C. 542.
26. Le Grand-Tronc v. Canada (1907) A.C. 65.
27. McGregor v. Esquimalt Ry. (1907) A.C. 462.
28. Toronto v. le Pacifique-Canadien (1908) A.C. 54.
29. Crown Grain Co. v. Day (1908) A.C. 504.

Cause N°

30. La Compagnie Hydraulique v. Continental Heat Co. (1909) A.C. 194.
31. Montréal v. la Compagnie des Tramways de Montréal (1912) A.C. 333.
32. Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada (*renvois aux tribunaux*) (1912) A.C. 571.
33. Renvoi relatif au mariage (1912) A.C. 880.
34. John Deere Plow Co. v. Wharton (1915) A.C. 330.
35. Le procureur général de l'Alberta v. le procureur général du Canada et le Pacifique-Canadien (*passage à niveau*) (1915) A.C. 36.
36. Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Alberta (*assurances*) (1916) 1 A.C. 588.
37. Bonanza Creek Gold Mining Co. v. le Roi (1916) 1 A.C. 566.
38. Renvoi au sujet de l'*Initiative and Referendum Act* (1919) A.C. 935.
39. Paquet v. la Corporation des pilotes (1920) A.C. 1029.
40. Great West Saddlery Co. v. le Roi (1921) 2 A.C. 91.
41. Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley (1921) 2 A.C. 417.
42. Renvoi au sujet de la loi de la Commission de commerce (1922) 1 A.C. 191.
43. Le Roi v. Nat. Bell Liquors (1922) 2 A.C. 128.
44. Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press Co. (1923) A.C. 695.
45. Le procureur général de l'Ontario v. les assureurs réciproques 1924) A.C. 328.
46. Caron v. le Roi (1924) A.C. 999.
47. La Commission de l'électricité de Toronto v. Snider (1925) A.C. 396.
48. Nadan v. le Roi (1926) A.C. 482.
49. La Banque Royale du Canada v. Larue (1928) A.C. 187.
50. Le procureur général du Manitoba v. le procureur général du Canada (*vente de titres*) (1929) A.C. 260.
51. Edwards v. le procureur général du Canada (*femmes sénateurs*) (1930) A.C. 124.
52. Le procureur général du Canada v. le procureur général de la Colombie-Britannique (*conserves de poisson*) (1929) A.C. 111.
53. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. McDonald Murphy Lumber Co. (1930) A.C. 357.
54. Proprietary Articles Trade Association v. le procureur général du Canada (1931) A.C. 310.
55. Silver Bros., Ltd.—Le procureur général de Québec v. le procureur général du Canada (*priorités*) (1932) A.C. 514.
56. La réglementation de l'aéronautique au Canada (1932) A.C. 54.
57. Réglementation des radiocommunications au Canada (1932) A.C. 394.

Cause N°

58. Loi des assurances du Canada (1932) A.C. 41.
59. Lymburn v. Maryland (*Security Frauds Prevention Act*) (1932) A.C. 318.
60. Croft v. Dunphy (*exterritorialité*) (1933) A.C. 156.
61. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. la Kingcome Navigation Co. (1934) A.C. 45.
62. Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario (*loi du repos hebdomadaire, etc.*) (1937) A.C. 326.
63. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. le procureur général du Canada (*organisation du marché des produits naturels*) (1937) A.C. 377.
64. Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario (*placement et assurances sociales*) (1937) A.C. 355.
65. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. le procureur général du Canada (*loi d'arrangement entre cultivateurs et créanciers*) (1937) A.C. 391.
66. Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada (*Commission du commerce et de l'industrie*) (1937) A.C. 405.
67. Le procureur général de la Colombie-Britannique v. le procureur général du Canada (*art. 498A du Code criminel*) (1937) A.C. 368.
68. Forbes v. le procureur général du Manitoba (impôt sur le revenu des fonctionnaires de l'Etat) (1937) A.C. 260.
69. La municipalité de Toronto v. la municipalité d'York (*qu'est-ce qui constitue un tribunal?*) (1938) A.C. 415.
70. Shannon v. Lower Maitland Dairy Products Board (*Organisation du marché des produits naturels*) (1938) A.C. 708.
71. Le procureur général de l'Alberta v. le procureur général du Canada (*impôts, banques et crédit*) (1938) A.C.

L'UNION SAINT-JACQUES v. BÉLISLE
(1874) L.R. 6 P.C. 31

Cause N° 1

(LORD SELBORNE, SIR JAMES W. COLVILLE, SIR BARNES PEACOCK, SIR MONTAQUE E. SMITH ET SIR ROBERT P. COLLIER.)

Loi provinciale de Québec déclarée constitutionnelle en vertu de la rubrique 16 de l'art. 92.

Ni le Dominion ni la Province ne comparurent.

Lord Selborne expose l'opinion de la Chambre.

"L'objet visé par les articles 91 et 92 est celui-ci. En vertu de l'article 91, certains sujets (et Leurs Seigneuries sont en droit de présumer, pour les fins de l'argumentation, qu'il s'agit de *tous* les sujets autres que ceux désignés plus tard dans l'article 92; Leurs Seigneuries ne décident pas la chose, mais la présument pour les fins de l'argumentation), certains sujets, dis-je, soit, d'après cette supposition, tous ceux qui ne sont pas spécifiés dans l'article 92, sont réservés à la juridiction législative *exclusive* du parlement du Canada, appelé parlement du Dominion; toutefois, il y a incontestablement d'autres sujets qui non seulement ne sont pas réservés à la juridiction du Parlement du Dominion, mais qui sont attribués *exclusivement* au pouvoir et à la juridiction de la législature provinciale de chaque province. Parmi ces sujets, les derniers sont désignés de la façon suivante: "Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province."

Lord Selborne dit ensuite que "sans doute ce *sujet* (et il voulait évidemment dire par là le sujet visé par la loi, c'est-à-dire les affaires d'une certaine société déterminée) est d'une nature privée; il est clair que le sujet est d'ordre local, car la société se trouve dans la province et dans la cité de Montréal." Il se demande ensuite si, bien que le "sujet" soit d'une nature locale et privée et conséquemment, *prima facie,* relève exclusivement de la rubrique 16 de l'article 92, l'article 91 contient quelque chose soustrayant ce sujet à l'application de l'article 92 par suite des derniers mots de l'article 91, où il est dit:

"Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérées dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces."

A cause de ces mots, la Chambre est d'avis que "la question est donc de savoir si le sujet est de ceux qui tombent dans cette catégorie, à la rubrique 21: la banqueroute et la faillite."

Lord Selborne poursuit:

"Leurs Seigneuries font remarquer que *l'objet de l'énumération* dans cet article est de mentionner diverses *catégories de sujets généraux qui peuvent faire l'objet de législation.* Rien n'indique qu'on ait eu en vue autre chose que ce qu'on peut à proprement parler appeler législation *générale*; une telle législation est bien indiquée par M. le juge Caron quand il parle des lois générales régissant la faillite, la banqueroute et l'insolvabilité, termes légaux bien connus qui expriment des *groupes de lois* que connaissent parfaitement les citoyens de ce pays et probablement ceux de la plupart des autres pays civilisés... *Or, personne ne prétend qu'une telle loi générale s'appliquant à l'association en question ait jamais été adoptée par le Dominion.* [A l'époque de cette décision, aucune loi fédérale concernant la faillite et l'insolvabilité n'avait été adoptée]... "Alléguer la *possibilité* d'une telle loi pour justifier que le pouvoir de la législature provinciale sur cette association locale et privée devrait être en désuétude ou totalement supprimé, c'est formuler une proposition qui, poussée jusqu'à ses conséquences, contribuerait de beaucoup à détruire ce pouvoir en toutes circonstances."

Leurs Seigneuries conclurent que la loi en question n'était pas une loi concernant la faillite et l'insolvabilité.

DOW v. BLACK (1875) L.R. 6 P.C. 272

Cause N° 2

(Sir James W. Colville, le Lord Juge James, le Lord Juge Mellish et Sir Montague E. Smith.)

Décision lue par sir James W. Colville.

Loi provinciale du Nouveau-Brunswick déclarée constitutionnelle en vertu de la rubrique 16 de l'article 92.

Ni le Dominion ni la province n'étaient représentés.

Par sir James W. Colville:

"Les articles 91 et 92 ont pour objet de répartir les pouvoirs législatifs entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales, l'article 91 accordant un *pouvoir général de législation* au Parlement du Canada, pouvoir uniquement subordonné à l'exclusion des sujets qui, dans l'article 92, sont désignés comme les sujets sur lesquels les législatures provinciales ont le pouvoir exclusif de légiférer... Elles sont d'avis qu'on ne saurait prétendre que la loi en question est une *loi concernant* un ouvrage local ou une entreprise locale dans le sens juste et raisonnable de ces mots... La loi en question n'est qu'une loi autorisant la

majorité des habitants de la paroisse de St. Stephen à prélever au moyen d'une taxe locale une somme destinée à exécuter un ouvrage qu'ils considéraient avantageux pour leur ville."

Conformément à la décision rendue dans la cause de l'Union Saint-Jacques v. *Belisle* (déjà citée), la Chambre déclare que la loi en question est "*une loi concernant* une question d'une nature purement locale ou privée... et partant, une loi que la législature provinciale avait le pouvoir d'adopter à moins qu'on ne pût démontrer clairement que son objet tombait dans l'une ou l'autre des catégories de sujets spécialement énumérés dans l'article 91."

VALIN v. LANGLOIS (1879) 5 A.C. 115

Cause N° 3

(LORD SELBORNE, SIR JAMES W. COLVILLE, SIR BARNES PEACOCK, SIR MONTAGUE E. SMITH ET SIR ROBERT P. COLLIER.)

Décision rendue par lord Selborne.

Loi fédérale déclarée constitutionnelle.

Ni le Dominion ni la province n'étaient représentés.

Principe de la décision:

Le pouvoir d'imposer, par une loi fédérale, aux juges provinciaux l'obligation de connaître des élections fédérales contestées existe en dépit du fait que l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord attribue aux législatures provinciales l'autorité exclusive sur " l'administration de la justice dans la province et la création, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux et la procédure en matières civiles dans ces tribunaux."

Lord Selborne:

" Il est cependant une chose évidente, c'est-à-dire que ces mots ne visent ni expressément ni par déduction nécessaire, la question même des pétitions électorales; et puisque nous voyons dans la même loi un autre article portant spécifiquement sur ces pétitions, il n'est aucunement difficile de rapprocher les deux articles et de les interpréter tous deux logiquement. Cet autre article, l'article 41, dit expressément que l'ancienne manière de trancher les questions de ce genre continuera de s'appliquer jusqu'à ce que le Parlement du Canada en ordonne autrement. C'était donc le parlement du Canada qui devait en ordonner autrement. Il en a en

effet ordonné autrement... Si le sujet tombe sous la juridiction du parlement fédéral, il n'est pas de la compétence du parlement provincial, et ce que l'article 91 exclut de la juridiction du Parlement fédéral n'est pas autre chose que les sujets compris dans les catégories de sujets attribués exclusivement aux législatures des provinces. La seule catégorie importante de sujet a trait à l'administration de la justice dans les provinces; si on la met en regard de l'article 41, on ne peut raisonnablement dire qu'elle vise en quoi que ce soit les pétitions électorales. Il n'y a donc ici rien qui donne lieu de douter que le parlement du Dominion ait le pouvoir d'imposer de nouveaux devoirs aux tribunaux provinciaux existants ou de leur accorder de nouveaux pouvoirs quant aux sujets qui ne tombent pas dans les catégories de sujets attribués exclusivement aux législatures des provinces."

(Il faut remarquer que nul pouvoir fédéral *contenu dans l'énumération* relative à ce domaine de juridiction ne se voit dans l'article 91. L'autorité législative doit donc avoir été rattachée aux termes préliminaires de l'article 91. L'article 41 n'autorise pas expressément la législation modificatrice. Il présume que cette dernière, lorsqu'elle sera adoptée, le sera en vertu de l'article 91. La Chambre ne formule aucun doute quant aux pouvoirs énumérés ou non attribués, ou aux pouvoirs supplémentaires.)

CUSHING v. DUPUY (1880) 5 A.C. 409

Cause N° 4

(Sir James W. Colville, Sir Barnes Peacock, Sir Montague E. Smith et Sir Robert P. Collier.)

Décision rendue par sir Montague E. Smith.

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la Reine de Québec.

Les dispositions de l'Acte fédéral concernant la faillite rendant final l'appel à la Cour suprême et supprimant ainsi le droit d'appel à Sa Majesté, déclarées constitutionnelles.

Ni le Dominion ni la province n'étaient représentés.

Sir Montague E. Smith:

"On a prétendu, au nom de l'appelant, que les dispositions de l'Acte concernant la faillite empiètent sur les droits de propriété et les droits civils et qu'elles sont par conséquent inconstitutionnelles. On a appuyé très peu sur cette objection mais on a prétendu sans embages que le Parlement du Canada ne pouvait pas supprimer le droit d'en appeler à la

Reine de jugements définitifs de la Cour du Banc de la Reine, jugements qui, disait-on, faisaient partie de la procédure en matières civiles attribuées exclusivement à la législature de la province.

La réponse à ces objections saute aux yeux. Il serait impossible d'organiser le moindre régime pour l'administration des biens de faillite sans atteindre et modifier quelques droits ordinaires de propriété et certains autres droits civils et sans établir quelque mode de procédure spéciale pour l'attribution, la réalisation et la répartition des biens et pour le règlement des obligations du failli. La procédure constitue nécessairement une partie essentielle de toute loi relative à la faillite. Il faut donc présumer, il s'ensuit même que le statut impérial, en assignant au parlement fédéral les matières de banqueroute et de faillite, visait à lui conférer le pouvoir de légiférer au sujet des questions de propriété, de droits civils et de procédure dans les provinces, dans la mesure où une loi générale relative à ces sujets pourrait les atteindre. Leurs Seigneuries sont donc d'avis que le Parlement du Canada n'empiète pas sur les pouvoirs exclusifs conférés aux législatures provinciales en prescrivant que le jugement de la cour du Banc de la Reine en matière de faillite doit être définitif et non sujet, de droit, à l'appel à Sa Majesté en conseil reconnu dans l'article 1178 du Code de *procédure civile.* Et l'opinion de Leurs Seigneuries est que l'adoption d'une telle loi n'empiète pas non plus sur la prérogative de la reine puisqu'elle prescrit simplement que l'appel à Sa Majesté prévu par le code préparé sous l'autorité de la législature provinciale, comme partie de la procédure civile de la province, ne sera pas applicable aux jugements dans les nouvelles procédures en faillite créées par la loi fédérale. Une disposition de cette nature n'empiète en rien sur la prérogative royale.

On a ensuite prétendu que le parlement du Canada, même s'il possédait le pouvoir d'abolir le droit d'appel à la Couronne, n'avait pas l'intention de le faire. On a dit qu'il serait conforme au sens du mot "définitif" de soutenir que le parlement fédéral interdisait d'en appeler à la Cour suprême du Canada, créée par la loi du Dominion 38 Vict., chap. 11. Leurs Seigneuries sont d'avis que la portée de ce terme ne saurait être ainsi restreinte. Il n'est pas logique de supposer que le Parlement du Canada entendait interdire le recours à la Cour suprême d'appel récemment établie par une de ses propres lois et de laisser subsister le droit d'en appeler directement de la Cour du Banc de la Reine à la Reine même. D'ailleurs le mot "définitif" a déjà été employé dans des lois coloniales de façon à exclure, dans un certain cas, le droit d'appel à Sa Majesté. (Voir le Statut du Bas-Canada 34 Geo. III, chap. 30.) Un tel effet peut sans doute être exclu par le contexte, mais le contexte de la loi dont il s'agit ne limite aucunement la signification du terme. Pour ces raisons, Leurs Seigneuries sont d'avis que les juges du tribunal inférieur avaient raison de déclarer qu'ils n'avaient pas le droit de permettre l'appel.

La question du pouvoir qu'a la Reine d'admettre l'appel par gracieuseté donne lieu à diverses considérations. D'après Leurs Seigneuries, il n'est pas nécessaire de considérer quels pouvoirs le parlement du Canada possède pour la limitation de la prérogative royale, étant donné que l'article 28 de l'*Acte concernant la faillite* n'y touche aucunement. Se fondant sur le principe général qui veut que les droits de la couronne ne

peuvent être supprimés qu'au moyen de termes explicites, Leurs Seigneuries sont d'avis que le pouvoir de la Reine de permettre cet appel n'est pas atteint par cette loi."

* * *

"Le savant avocat de l'appelant a attiré notre attention sur la loi du Parlement du Canada (31 Vict. chap. 1), qui prescrit les règles d'interprétation applicables à toute législation future, lorsque ces règles ne sont pas incompatibles avec l'esprit de la loi ou le contexte.

Le paragraphe 33 de l'article 7 de cette loi dit:

> 'Nulle disposition ou prescription contenue dans aucun acte n'affectera en aucune manière les droits de Sa Majesté, Ses Héritiers ou Successeurs, à moins qu'il n'y soit expressément déclaré qu'elle oblige Sa Majesté.'

On doit interpréter les lois de faillite en se reportant à cette disposition, qui, en substance, est une affirmation du principe général de droit plus haut mentionné.

Appliquant ce principe à la loi en question, Leurs Seigneuries sont d'avis que, vu qu'elle ne contient aucun terme tendant à supprimer la prérogative que possède la Reine de permettre, à titre gracieux, les appels des jugements de la Cour du Banc de la Reine en matière de faillite, son autorité de ce côté n'est pas atteinte par cette loi."

CITIZENS INSURANCE CO. v. PARSONS
(1881) 7 A.C. 96

Cause N° 5

(Sir Barnes Peacock, Sir Montague E. Smith, Sir Robert P. Collier, Sir Richard Couch et Sir Arthur Hobhouse.)

Décision rendue par sir Montague Smith.

Ni le Dominion ni la province n'étaient représentés.

Tous les tribunaux de l'Ontario et la majorité des juges de la Cour suprême du Canada avaient déclaré la loi constitutionnelle.

Sir F. Herschell, C.R., avocat principal de l'appelant, prétendit que le Dominion possède la juridiction exclusive, en vertu de la rubrique 2 de l'article 91, sur le trafic et le commerce, disant que " ce sont là les termes les plus généraux qu'on puisse employer et qu'ils couvrent toute sorte de commerce possible." La loi des assurances du Dominion (38 Vict., chap. 20), dit-il, " impose aux compagnies de ce genre certaines conditions de l'accomplissement desquelles résulte le droit de faire affaires, lequel droit ne peut *ensuite* être entravé ni restreint par une législature provinciale, à

quelque titre local que ce soit. L'intention de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est que le Parlement du Dominion possède tous les pouvoirs législatifs sauf ceux qui sont exclusivement attribués aux législatures provinciales." Pour établir que la rubrique 13 de l'article 92 ne s'applique pas, il prétendit que sa véritable signification est que la législature provinciale possède " le droit exclusif *de créer dans la province des droits de propriété* et les droits civils découlant de l'application de la loi qu'elle peut exercer " sans empiéter sur le contrôle du Dominion quant aux contrats et aux droits qui en résultent. La rubrique 13 de l'article 92 doit être interprétée dans son sens le plus strict. Les *droits* de propriété et les *droits* civils sont régis dans le Québec d'une façon autre que dans les autres provinces. L'article 94 omet le Québec. La rubrique 13 ne doit pas être interprétée comme lésant ou supprimant le contrôle exclusif attribué au parlement du Dominion sur le commerce et les contrats. De plus, prétendit-il, le contrat n'est pas compris dans le chapitre du Code civil de Québec concernant les droits civils. " Le commerce, dit-il, veut dire faire affaires dans un but de lucre." Un simple contrat comportant indemnité pourrait ne pas constituer du commerce; toutefois, s'il se forme une compagnie d'assurance dont l'objet est de faire de tels contrats, ses affaires tombent sous le coup de la désignation du commerce.

L'avocat qui défendait la juridiction législative de la province répondit que la véritable question était celle de savoir si l'assurance est un commerce dans le sens indiqué par l'article 19 de la loi. "Si l'autre partie, dit-il, peut établir sa définition du commerce comme étant le fait de faire affaires dans un but de lucre, il n'y a plus rien à dire. Elle n'a toutefois fourni aucune autorité pour justifier cette définition qui repose uniquement sur l'imagination." Pour appuyer son attitude à propos de la rubrique 2 de l'article 91 il prétendit: " L'assureur fait un contrat à titre onéreux, mais il n'achète ni ne vend... L'assurance n'est pas un commerce." Avec le juge Henry, de la Cour suprême du Canada, il affirma que "la réglementation du commerce comprend les opérations des manufacturiers, le fait d'embaucher des ouvriers, de fournir et d'installer la machinerie, de fournir les matières premières utilisées, ainsi que les

contrats et les accords nécessaires et les frais de la main-d'œuvre et les intérêts de tous les participants, à partir du propriétaire du sol en passant par la série complète de personnes occupées à produire et à fournir le bois, le fer ou autres matériaux pour fins de fabrication." Quant à la rubrique 13 de l'article 92, l'avocat de l'intimé prétendit que l'article 91, rubrique 2 (trafic et commerce) " devrait *s'interpréter* comme s'appliquant à toute réglementation du commerce qui ne touche pas aux droits civils." Il n'est pas ainsi restreint dans le Code civil de Québec où, à ce sujet, on peut trouver un certain nombre de dispositions concernant le contrat. Cet avocat ajouta que les législatures provinciales peuvent légiférer sur toutes questions d'une nature locale, et que la façon dont les personnes font affaires dans les limites de la province est une question d'ordre local. " Quant au pouvoir du Parlement du Dominion de toucher *indirectement*, en réglementant le commerce, aux droits qu'on prétend attribués à la juridiction législative provinciale ", l'avocat cita la cause de Cushing *v.* Dupuy et celle de l'Union St-Jacques *v.* Bélisle (déjà citées).

La Chambre statua que:

(1) Les articles 91 et 92 ne sauraient être interprétés convenablement *l'un sans l'autre.*

(2) Si on lit ainsi les articles 91 et 92, on voit que la rubrique 13 de l'article 92 comprend des droits résultant du contrat, mais, vu l'article 91, non pas *tous* les droits résultant du contrat.

(3) Si on lit ainsi les articles 91 et 92, on voit que les termes de la rubrique 2 de l'article 91 comprennent *les mesures politiques relatives au commerce qui requièrent la sanction du Parlement, la réglementation du commerce dans les choses d'intérêt interprovincial et peut-être la réglementation générale du commerce dans tout le Dominion;* toutefois ils ne comprennent pas la réglementation des contrats d'une *personne en particulier* ou *d'un genre d'affaires tel que l'assurance-feu dans une seule province*; par conséquent, ils ne viennent pas

en conflit avec le pouvoir attribué par la rubrique 13 de l'article 92 quant au contrôle sur les droits de propriété et les droits civils.

(4) Par conséquent, la loi de l'Ontario qui a été contestée est déclarée *constitutionnelle.*

En lisant cette décision, sir Montague Smith, rappelant la difficulté qu'il y a d'interpréter les articles 91 et 92, déclara que la Chambre, dans son propre intérêt, ferait bien de toujours se rappeler qu'il est sage "de juger de son mieux chaque cause qui se présente, sans pousser à l'interprétation de l'Acte plus loin que ne l'exige le règlement de la question soumise."

Après avoir cité les termes des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sir Montague Smith fit observer:

"L'idée qui préside à cette loi, telle qu'elle est exprimée dans la première partie de l'article 91, est d'autoriser le parlement du Dominion à faire des lois pour la bonne administration du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement attribuées à la législature provinciale. Si l'article 91 n'allait pas plus loin, si les catégories de sujets énumérées dans l'article 92 avaient été absolument distinctes et différentes de celles de l'article 91, aucun conflit de juridiction législative ne se serait élevé. Les législatures provinciales auraient eu le pouvoir législatif exclusif quant à seize catégories de sujets à elles assignées, et le parlement du Dominion aurait eu le pouvoir législatif exclusif quant à toutes les autres matières se rapportant à la bonne administration du Canada. On a dû toutefois prévoir que cette distinction nette et définie n'avait pas été atteinte et ne pouvait pas l'être, et que certaines catégories de sujets attribuées aux législatures provinciales se confondaient avec quelques-unes des catégories de sujets énumérées dans l'article 91. C'est pourquoi on semble s'être efforcé de prévoir des cas où il y aurait apparence de conflit; et il semble que c'est à cette fin que dans une partie de l'article 91: "Pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article", il est déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérées dans cet article. Apparemment dans le même but, on a inséré le paragraphe qu'on voit à la fin de l'article 91, bien qu'on puisse faire remarquer que ce paragraphe, de par sa construction grammaticale, s'applique uniquement au paragraphe 1 de l'article 92"...

"La première question à trancher est celle de savoir si la loi contestée par le présent appel tombe dans une des catégories de sujets énumérées dans l'article 92 et attribuées exclusivement aux législatures des provinces; *en effet, si elle ne tombe pas dans une de ces catégories, elle ne peut avoir aucune validité et nulle autre question ne pourrait alors être soulevée.* C'est seulement lorsqu'une loi est *présumée* tomber dans

l'une de ces catégories de sujets, que les autres questions se posent, comme par exemple celle de savoir si, nonobstant cette éventualité, le sujet de la loi en question ne tombe pas aussi dans l'une des catégories de sujets énumérées dans l'article 91, et si le pouvoir de la législature provinciale est ou n'est pas ainsi enfreint." [Ceci est approuvé dans la cause de *Dobie* v. *Temporalities Board* (1882) 7 A.C. 136, et *Crown Grain Co.* v *Day* (1908) A.C. 504.]....

"Les termes 'réglementation du trafic et du commerce', pris dans leur sens le plus étendu, ont une ampleur suffisante en dehors du contexte ou des autres parties de l'Acte, pour englober chaque domaine de réglementation du commerce, depuis les ententes politiques conclues avec les gouvernements étrangers et exigeant la sanction du Parlement jusqu'aux règlements minutieux s'appliquant aux commerces particuliers. On constate toutefois, en examinant la loi, que ces termes n'ont pas été employés dans ce sens le plus étendu. Tout d'abord le rapprochement de la rubrique 2 avec les catégories de sujets d'un intérêt national et général indique que le législateur, en attribuant ce pouvoir au Parlement du Dominion, visait la réglementation du commerce *en général*. S'il avait voulu que ces termes eussent toute la portée dont leur signification littérale est susceptible, il n'eût pas été nécessaire de mentionner plusieurs des autres catégories de sujets énumérées dans l'article 91; comme, par exemple, 15, les banques, 17, les poids et mesures; 18, les lettres de change et les billets à ordre; 19, l'intérêt de l'argent; et même 21, la banqueroute et la faillite... Par conséquent, si l'on interpréte les mots "réglementation du trafic et du commerce" en s'aidant des divers moyens mentionnés plus haut, on voit que ces termes devraient inclure les arrangements politiques concernant le commerce qui requièrent la sanction du Parlement, la réglementation du commerce dans les matières d'intérêt interprovincial, et il se peut qu'ils comprennent la réglementation générale du commerce s'appliquant à tout le Dominion. Leurs Seigneuries s'abstiennent dans la présente circonstance de tenter d'établir les limites de l'autorité du parlement du Dominion dans cette voie. Pour juger la présente cause, elles croient qu'il suffit de dire que, d'après elles, le pouvoir fédéral de légiférer pour réglementer le commerce ne comprend pas le pouvoir de légiférer pour réglementer les contrats d'un commerce en particulier, tel que les affaires d'assurances dans une province déterminée, et que, par conséquent, l'autorité législative du parlement fédéral ne vient pas ici en conflit avec le pouvoir assigné à la législature de l'Ontario par le paragraphe 13 de l'article 92, quant aux droits civils et de propriété."...

"Les appelants ont aussi prétendu que la loi de l'Ontario était incompatible avec la loi fédérale 38 Vict., chap. 20, qui oblige les compagnies d'assurance à obtenir des licences du ministère des Finances pour faire des opérations d'assurance dans le Dominion, et que la législature provinciale n'avait pas juridiction pour soumettre les compagnies qui avaient obtenu ces licences, telles que les compagnies appelantes, aux conditions imposées par la loi de l'Ontario. Cependant la loi en question ne présente aucun conflit ni incompatibilité. La loi du Parlement du Dominion contient un principe général applicable à tout le Dominion, obligeant toutes les compagnies d'assurance, qu'elles aient été constituées par une autorité étrangère ou par l'autorité fédérale ou provinciale, à obtenir du ministre des Finances une licence qui ne leur sera accordée que si elles se conforment aux conditions prescrites dans la loi.

Même si l'on admet que cette loi est de la compétence du Parlement du Dominion comme loi générale applicable aux compagnies étrangères et à celles du pays, cela ne touche aucunement au pouvoir que possède la législature de la province d'Ontario de légiférer à propos des contrats que ces compagnies peuvent faire dans cette province.

RUSSELL *v.* LA REINE (1882) 7 A.C. 829

Cause N° 6

(Sir Barnes Peacock, Sir Montague E. Smith, Sir Robert P. Collier, Sir James Hannen et Sir Richard Couch.)

Précis:

" Il est décidé que la loi de tempérance du Canada, 1878, qui, dans toute partie du Dominion où elle est mise en vigueur, prohibe uniformément la vente des liqueurs enivrantes sauf en gros ou pour certaines fins déterminées, règlemente le commerce dans les cas d'exception, prescrivant que les ventes de liqueurs en contravention des prohibitions et règlements contenus dans la loi sont des délits criminels punissables d'une amende et, dans les cas d'un troisième délit ou de délits subséquents, punissables de l'emprisonnement, relève de la juridiction législative du Parlement du Dominion. Les objets et la portée de cette loi sont *généraux,* à savoir qu'ils visent à favoriser la tempérance au moyen d'une loi uniforme dans tout le Dominion. Ils ont trait à la paix, à l'ordre et à la bonne administration du Canada, et non pas à la catégorie de sujets qui comprend ' les droits civils et de propriété '. La disposition relative à l'application spéciale de cette loi à certains endroits déterminés ne lui enlève pas son caractère de *loi générale.*"

La Cour suprême du Canada avait décidé dans la cause de la *Ville de Fredericton* v. *la Reine* (3 S.C.R. 505) que le Parlement du Canada avait le pouvoir d'adopter la loi de tempérance du Canada. La cause de *Russell* v. *la Reine* confirme le résultat de cette décision. L'avocat de l'appelant s'est fondé surtout sur la cause de la *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons,* prétendant que:

" La règle établie dans la cause Parsons est qu'il faut se poser les questions suivantes " (en rapprochant les textes des articles 91 et 92): *Premièrement,* " Le sujet tombe-t-il dans l'une des catégories énumérées dans l'article 92? " *Deuxièmement,* " s'il en est ainsi, le sujet se range-t-il aussi dans l'une des catégories énumérées dans l'article 91? " *Troisièmement,* " si le sujet tombe dans des catégories des deux articles, le pouvoir du Parlement fédéral l'emporte-t-il sur celui de la législature provinciale? " Les législatures provinciales, prétendait-on, " possèdent le pouvoir exclusif de prélever des fonds au moyen de licences et le Dominion ne peut intervenir en légiférant sur les *denrées* faisant l'objet de licences. Les législatures ayant envisagé ceci comme une affaire d'intérêt local, les tribunaux peuvent-ils dire le contraire? "

A la fin de la plaidoirie des appelants, la Chambre a informé les avocats de l'intimée qu'elle ne désirait pas les entendre au sujet de la rubrique 9 de l'article 92 (pouvoir provincial d'accorder des licences) ou au sujet de la rubrique 13 de l'article 92 (propriété et droits civils dans la province), mais qu'ils devraient traiter de l'effet de la rubrique 16 de l'article 92 (le pouvoir provincial quant aux matières " d'une nature purement locale ou privée "). Ces avocats ont prétendu que les " matières d'une nature purement locale ou privée dans la province signifiaient des matières dont l'intérêt ou l'effet se limite à la localité ou au particulier." Si la question n'intéresse qu'une localité en particulier, soit directement ou indirectement, elle est alors du domaine législatif de la province. Si, d'autre part, une telle question de nature privée ou d'ordre local est comprise dans l'*une* des catégories de sujets énumérés à l'article 91, elle ne saurait faire l'objet d'une loi *provinciale*. L'on fit mention des Résolutions de Québec (n° 45), qui, selon le préambule de l'Acte de 1867, constituent le fondement de l'Acte. Le règlement n° 45 reçoit son application de ces mots de l'article 91: " Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte," etc. L'avocat des intimés tenta ensuite de justifier la position de ses clients en vertu des rubriques n°s 2 et 27 de l'article 91: " Réglementation du trafic et du commerce," et " La loi criminelle," etc.

Sir Montague E. Smith rédigea le jugement. Il cita le préambule de la loi fédérale en question, à l'effet " qu'il est très désirable de favoriser la tempérance dans le Dominion, et que, dans toutes les provinces, il devrait exister une législation uniforme relativement au trafic des boissons enivrantes ", et que " l'objet général de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, en ce qui a trait à la répartition des pouvoirs législatifs, de même que la portée et les effets généraux des articles 91 et 92, et le rapport qui existe entre ces articles, ont été examinés à fond et discutés par la Chambre dans la cause *Citizens Insurance Company* v. *Parsons.*"

Il est à noter que des cinq membres de la Chambre qui jugèrent la cause *Russell* v. *La Reine,* quatre avaient fait partie de la Chambre de cinq qui jugea la cause

Parsons. Notons également que des cinq membres de la Chambre qui rendirent la décision dans la cause *Hodge* v. *La Reine* (cause n° 7), confirmant le jugement rendu dans *Russell* v. *La Reine,* trois avaient fait partie de la Chambre de cinq qui jugèrent la cause *Russell* v. *La Reine,* et un quatrième avait été membre de la Chambre saisie de la cause Parsons, mais non de celle qui jugea *Russell* v. *La Reine.*

"Conformément au principe d'interprétation que l'on fit alors valoir (dans la cause Parsons), il s'agit tout d'abord de s'assurer si la loi présentement à l'étude est comprise dans une des catégories de sujets énumérées à l'article 92 et ressortissant exclusivement aux législatures provinciales. Dans le cas de l'affirmative, il importe, en second lieu, de s'assurer si l'objet de cette loi ne fait pas également partie d'une des catégories de sujets mentionnées à l'article 91, et si, de ce fait, elle ne ressortit pas quand même au parlement du Dominion. Mais si la loi n'entre pas dans une des catégories de sujets mentionnées à l'article 92, il ne peut plus en être question car on ne saurait prétendre, et on ne l'a pas soutenu non plus devant Leurs Seigneuries, que si la loi ne relève pas d'une des catégories de sujets assignées aux législatures provinciales, le parlement canadien n'a pas, *en vertu de ses pouvoirs généraux* 'de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada', pleine autorité législative pour l'adopter."

La Chambre se dit alors d'avis que le sujet de la loi ne pouvait tomber sous la rubrique n° 9 de l'article 92, étant donné que cette loi *n'était pas une mesure fiscale,* c'est-à-dire une loi ayant pour objet la création d'un revenu, de sorte que la province n'aurait pas été autorisée à l'adopter sous l'empire du n° 9 de l'article 92. A supposer même que l'effet de cette loi soit préjudiciable au revenu que les municipalités des provinces tirent de la délivrance de permis, "il ne s'ensuit pas de là que le Dominion n'ait pas le droit de l'adopter en vertu de son pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada". S'il fallait convenir, avec l'appelant, que le pouvoir accordé aux législatures provinciales de se créer un revenu au moyen de permis empêche le Dominion de légiférer sur tout article ou denrée qui a fait ou pourrait faire l'objet de ces permis, il en découlerait que certaines lois indispensables au bien ou à la sécurité publics ne pourraient être adoptées". Supposons, déclara la Chambre, en somme, qu'il devînt opportun ou nécessaire, pour des motifs de sécurité nationale ou de politique, de prohiber la vente ou le port d'armes à feu; la législature provin-

ciale ne pourrait alors, *en vertu du paragraphe 9—qui faisait seul l'objet de la discussion*—décréter la mesure requise, pas plus que, de son côté, le parlement canadien n'aurait, si le raisonnement de l'appelant l'emportait, l'autorité voulue pour l'adopter, étant donné que cette loi serait préjudiciable au revenu tiré des permis de vente ou de port d'armes accordés en vertu de l'autorité provinciale.

"Leurs Seigneuries estiment que la juste interprétation de ces mesures ne saurait entraîner aucun embarras de ce genre. A leur avis, une loi du genre mentionné, bien que pouvant *nuire à* la vente ou à l'usage d'un *article qui fait l'objet d'un permis délivré* en vertu du paragraphe 9, *ne saurait être, en elle-même, une mesure portant sur le sujet de ce paragraphe, et ne résulte pas, de ce chef, du pouvoir général du parlement du Dominion".*

Quant au numéro 13 de l'article de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, la Chambre déclara:

"Leurs Seigneuries ne sauraient concevoir que la loi de tempérance en question entre, à proprement parler, dans la catégorie de sujets intitulée: La propriété et les droits civils. Dans son aspect juridique, cette mesure ressemble manifestement aux lois qui apportent des restrictions à la vente ou à la possession de poisons ou d'explosifs dangereux. Ces articles, de même que les boissons enivrantes, peuvent, il est vrai, être considérés comme *propriété,* mais une loi qui impose des restrictions à leur vente, à leur possession ou à leur transport, pour la raison que leur trafic ou usage libres met en danger la sécurité publique, et qui fait de toute contravention à ces restrictions un délit criminel, punissable d'une amende ou d'emprisonnement, ne saurait être appelée une loi *concernant la propriété,* suivant le sens attribué à ces mots dans l'article 92. Par une mesure de ce genre, ce *n'est pas une question relative à la propriété et à ses droits* que le Parlement se propose de régler, *mais une question qui a trait à l'ordre et à la sécurité publics.* C'est là l'objet principal dont il s'agit, et même s'il arrivait que le libre usage de choses dont les hommes ont la propriété en soit *indirectement entravé,* cela *ne saurait modifier la nature de la loi.* Pour les mêmes motifs, la loi à l'étude ne peut être considérée comme une mesure *relative* aux droits civils. Peu importe l'étendue du sens que l'on attribue à ces mots, il est inconcevable que l'on ait entendu par là empêcher le parlement canadien de déclarer et de décréter injustes et délictueux certains usages de la propriété ainsi que certains actes relatifs à la propriété. Bien qu'elles intéressent, dans une certaine mesure, la propriété et le droit qu'a tout homme de disposer librement de ce qui lui appartient, les lois qui décrètent que celui qui incendie de propos délibéré sa maison, ou celui qui outre son cheval sont coupables d'un délit criminel, le premier parce qu'il menace ainsi la sécurité publique, et le second parce qu'il est cruel à l'égard de sa bête, ne sauraient, à proprement parler, être considérées comme des mesures *relatives* à la propriété ou aux droits civils, pas plus qu'une loi qui défendrait ou limiterait la vente ou l'exposition du bétail atteint d'une maladie contagieuse. Les lois de cette nature, destinées à favoriser l'ordre, la sécurité et les mœurs publics, et rendant passibles de poursuite au criminel et

de peines ceux qui y contreviennent, sont du domaine des méfaits publics plutôt que de celui des droits civils. Elles relèvent, de leur nature, des pouvoirs généraux qu'a le Parlement de légiférer en vue de l'ordre et de la bonne administration du Canada, et *se rattachent directement* au droit criminel, qui est un des sujets attribués exclusivement au parlement canadien. Le jugement rendu par la présente Chambre dans la cause *Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons,* renfermait une déclaration à l'effet que ces deux articles (91 et 92) doivent être interprétés l'un avec l'autre, et que la teneur du premier doit être interprétée, et s'il y a lieu, modifiée en raison de celle du second. Le Parlement ne pourrait adopter, au plus, qu'un très petit nombre de lois concernant la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada qui ne *toucheraient* pas indirectement aux droits civils et de propriété; et lorsqu'on a conféré aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur les questions de propriété et de droits civils, l'on n'a certainement pas eu l'intention d'empêcher le Parlement d'exercer ces *pouvoirs généraux* chaque fois que leur exercice porterait *atteinte, de façon indirecte,* aux droits précités. *La nature et le caractère véritables de la législation qui fait l'objet de la discussion doivent toujours être établis,* afin de déterminer la catégorie de sujets à laquelle elle se rapporte. Dans le cas actuel, Leurs Seigneuries estiment, pour les motifs précédemment indiqués, que la *question visée* par la loi dont il s'agit n'entre pas, à vrai dire, dans la catégorie de sujets: "La propriété et les droits civils", au sens du paragraphe 13....

"On a soutenu, en dernier lieu, que cette loi avait trait au paragraphe n° 16 de l'article 92: "Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province"... Tel que l'ont compris Leurs Seigneuries l'on a prétendu qu'en substance, au moins en l'absence d'une loi générale du parlement canadien, les provinces pouvaient adopter une mesure locale de même nature, chacune pour son propre compte, et que, les dispositions pénales et prohibitives de la loi ne devant être appliquées que dans les comtés et villes qui en auraient signifié leur approbation de la manière prescrite, soit, autrement dit, 'par option locale', cette mesure aurait pour objet, effectivement et évidemment, une question purement locale... Leurs Seigneuries ne peuvent partager cette opinion. En adoptant cette mesure, le Parlement s'est proposé ouvertement comme but l'application, dans toutes les provinces, d'une loi uniforme concernant le commerce des boissons enivrantes, *en vue de favoriser la tempérance dans le Dominion*... Dès son adoption, la loi devint applicable dans tout le Dominion... Il est vrai que les dispositions prohibitives et pénales de la loi ne devront s'appliquer, dans les divers comtés ou villes, que sur l'adoption d'une enquête à cette fin approuvée par la majorité des électeurs, mais l'application sous condition de ces dispositions ne transforme aucunement *la loi elle-même* en une mesure *relative* à une question purement locale. L'objet et la portée de la loi demeurent quand même d'ordre général, c'est-à-dire qu'elle *favorise la tempérance par le moyen d'une loi uniforme dans tout le pays.* La méthode à laquelle le Parlement a cru bon d'avoir recours pour la mise en vigueur des prohibitions et peines décrétées par la loi, ne modifie en rien son caractère d'uniformité et d'ordre général. Le parlement considère que le sujet est d'intérêt général pour le Dominion, qu'il est nécessaire d'avoir à cet égard une législation uniforme, et que le Parlement seul peut légiférer en la matière. Il n'y a aucune raison de croire

que le mal ou vice visé par la loi en question est local, ou existe dans une seule province, et que le Parlement, sous prétexte d'adopter une mesure d'application générale, s'occupe d'une question qui ressortit exclusivement aux provinces... De toute évidence, la loi dont il s'agit a pour but d'appliquer un remède à un mal qui est censé sévir dans tout le Dominion... Leurs Seigneuries étant venues à la conclusion que cette loi n'entre pas dans la catégorie de sujets qui ressortissent exclusivement aux provinces, *la question de savoir si, d'autre part, ses dispositions tombent dans la catégorie de sujets mentionnés à l'article 91 n'a, de ce fait, aucune importance.* Il serait erroné de croire qu'en s'abstenant de discuter cette question, Leurs Seigneuries veulent laisser entendre qu'elles diffèrent d'opinion sur ce point avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada et les autres juges qui ont affirmé que cette loi, en tant que réglementation générale du commerce des boissons enivrantes dans tout le Dominion, tombait dans la catégorie de sujets 'la réglementation du trafic et du commerce' mentionnée à cet article, et constituait, pour ce motif, une manifestation valide du pouvoir législatif du parlement canadien."

HODGE v. LA REINE (1883) 9 A. C. 117

Cause N° 7

(Lord Fitzgerald, Sir Barnes Peacock, Sir Robert P. Collier, Sir Richard Couch et Sir Arthur Hobhouse.)

Le *"Liquor Licence Act", 1887, ch. 181, S.R.O., de la province d'Ontario, déclarée constitutionnel en vertu des paragraphes 8, 15 et 16 de l'article 92.* (Il relevait du paragraphe 8 quant à la délégation de pouvoirs par la province au chapitre des "Institutions municipales", étant donné que la cause résultait d'une amende imposée parce que l'on avait permis l'usage d'un billard, en vertu d'un permis de billard, dans une taverne exploitée sous le régime d'un permis de la régie des alcools, les deux permis ayant été délivrés par un organisme municipal (Toronto) créé et autorisé à cette fin par la province. Il relevait du paragraphe 15, étant donné qu'une peine avait été imposée avec l'autorisation de la province, et du paragraphe 16, parce que ladite loi avait pour objet des matières d'ordre purement local et privé dans la province.)

Précis:

" Les sujets qui, *sous un certain aspect et pour une certaine fin,* relèvent de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, peuvent *sous un autre aspect et pour une autre fin,* relever de l'article 91."

Russell v. *la Reine* (7 A.C. 829) expliqué et confirmé.

Statué, que le *Liquor Licence Act,* de 1877 (ch. 181 des Statuts revisés de l'Ontario), lequel énonce, en ce qui a trait aux articles 4 et 5, des règlements municipaux ou de police d'ordre purement local, en vue de la bonne administration des tavernes, et autres établissements, ne porte aucunement atteinte, quant aux articles susmentionnés, à la "réglementation générale du trafic et du commerce", mais relève des n°s 8, 15 et 16 de l'article 92 de l'Acte de 1867, et est du ressort de la législature provinciale.

Statué, de plus, que la législature locale était autorisée par ledit Acte de 1867 à déléguer à une commission le pouvoir de décréter des règlements du genre précité, et par là de déterminer certains délits et d'y attacher des peines".

[La Couronne (province) était représentée dans l'affaire comme intimée. La Couronne (Dominion) *n'était pas* représentée.]

L'avocat de l'appelante soutint que: " Dans la cause *Russell* v. *la Reine,* l'on avait décidé que le Dominion seul avait le pouvoir d'interdire et de réglementer le trafic; qu'il était très avantageux que les mesures adoptées à ce sujet aient un caractère *uniforme,* et que ce but ne saurait être atteint si chaque province avait le pouvoir d'adopter ses propres lois au sujet de permis." L'avocat soutint également, sans grand espoir, que " la province ne saurait créer un nouveau pouvoir législatif, non créé ou autorisé par le parlement impérial." La législature locale avait délégué à trois fonctionnaires le pouvoir de définir certains délits et d'imposer les peines requises.

L'avocat de la province (intimée) soutint que la question devait être résolue "suivant les règles établies dans la cause *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons.*" Les commissaires constituaient un organisme municipal, et la réglementation des établissements autorisés était, avant tout, une question d'ordre policier, toute ingérence dans le domaine du commerce n'étant qu'indirecte. " *Russell* v. *la Reine* établissait le droit du Dominion de légiférer concernant le trafic de l'alcool, en tant que question intéressant la paix et la bonne

administration du pays, ce qui n'enlève nullement aux provinces le droit de légiférer sur le même sujet, pour des fins de police . . . Il ne s'agit pas du tout, dans le présent cas, de délégation du pouvoir législatif, mais uniquement du pouvoir d'établir des règlements." La maxime *delegatus non potest delegare* ne peut s'appliquer à une législature provinciale.

Lord Fitzgerald:

"Leurs Seigneuries estiment qu'il serait inutile, dans la présente cause, d'établir une ou plusieurs règles d'ordre général en vue de l'interprétation de l'Acte de l'Amérique du Nord. Elles ont été frappées de la justesse d'une remarque du juge en chef Hagarty, à l'effet que "dans toutes ces questions de constitutionnalité, la plus sage ligne de conduite à suivre consiste à ne pas étendre les bornes de la discussion par l'introduction de considérations qui ne se rattachent pas directement à la solution du point en litige." Elles ne sont pas sans se souvenir que dans une décision rendue antérieurement sur ce même statut (*Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons,* 7 A.C. 96), Leurs Seigneuries furent d'avis que, "dans l'accomplissement de la tâche difficile que représente la solution des questions de ce genre, ceux à qui elle incombe seraient sages de juger, au meilleur de leur connaissance, chaque cause qui se présente, sans pousser l'interprétation du statut plus loin qu'il ne le faut pour trancher le problème à l'étude... L'on a soutenu que le *Liquor licence Act* de 1877 "constituait un empiétement sur le paragraphe 2 de l'article 91, "La réglementation du trafic et du commerce", en signalant que la décision de la présente Chambre dans la cause *Russell* v. *La Reine,* prouvait à l'évidence que *"toutes la question du trafic de l'alcool"* avait été placée sous le contrôle du parlement canadien, et partant soustraite à celui des législatures provinciales. Toutefois, Leurs Seigneuries sont d'opinion que la décision susmentionnée du présent tribunal dans cette cause n'a aucunement l'effet qu'on lui prête, et que, correctement interprétée, elle constitue plutôt une confirmation du jugement rendu par la Cour d'appel.

"Dans cette cause, il s'agissait uniquement de décider si le parlement du Dominion était autorisé, en vertu de ses pouvoirs généraux de faire des lois en vue de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du pays, à adopter la Loi de tempérance du Canada, 1878, mesure qui devait être appliquée dans plusieurs provinces du Dominion, ou du moins dans les parties de ces provinces qui consentiraient à son application. L'autorité que conférait à ce sujet, au parlement du Dominion, l'article 91, ne pouvait être mise en doute à moins que le sujet de la loi ne relevât d'une ou de plusieurs catégories de sujets qui, en vertu de l'article 92, ressortissaient exclusivement aux législatures des provinces."

"Il fut soutenu, dans cette cause, que le sujet de la Loi de tempérance relevait du n° 13 de l'article 92, "*La propriété et les droits civils* dans la province," lequel, prétendit-on, était du ressort exclusif de la législature provinciale, et c'est à ce qui paraît être *un emploi abusif des motifs exposés par la présente Chambre dans ses remarques sur ce litige,*

que l'avocat de l'appelant s'en est surtout remis. Ces remarques doivent être interprétées à la lumière des faits auxquels elles étaient censées s'appliquer."

Dans cette cause, Leurs Seigneuries, après avoir comparé la loi de tempérance aux mesures concernant la vente des poisons, ont déclaré que:

'*Les lois de cette nature, destinées à favoriser l'ordre, la sécurité ou les mœurs publics,* et rendant passibles de poursuite au criminel et de peines ceux qui y contreviennent, sont du domaine des *méfaits publics* plutôt que de celui des droits civils. De par leur nature, elles relèvent des pouvoirs généraux du Parlement d'édicter des lois en vue de l'ordre et de la bonne administration du Canada.'

Et de plus:

'Ce n'est pas une question relative à la propriété et à ses droits que le Parlement se propose de régler par une mesure de ce genre, mais une question qui a trait à l'ordre et à la sécurité publics. Voilà le point *principal* qu'il importe de résoudre, et même s'il arrivait que le libre usage de choses dont les hommes ont la propriété en soit indirectement entravé, *cela ne saurait modifier la nature de la loi.*'

Et Leurs Seigneuries ont conclu leurs remarques sur cette partie de la cause, ainsi qu'il suit:

'*La nature et le caractère véritable de la législation* qui fait l'objet de la présente discussion doivent toujours être établis, afin de déterminer la catégorie de sujets à laquelle elle appartient réellement. Dans le cas actuel, Leurs Seigneuries estiment, pour les motifs précédemment indiqués, que *l'objet de la loi présentement à l'étude* n'entre pas, à vrai dire, dans la catégorie de sujets "La propriété et les droits civils", au sens du paragraphe 13.'

"Leurs Seigneuries sont d'avis que, correctement interprété, le jugement rendu dans la cause *Russell* v. *la Reine* ne saurait servir d'appui aux affirmations de l'appelant, et Leurs Seigneuries n'ont aucunement l'intention de modifier les raisons qui ont motivé leur décision dans cette cause ou de s'en écarter. Le principe exposé dans cette cause, de même que dans celle de la *Citizens Insurance Company,* veut que les sujets qui, sous un certain aspect et pour une certaine fin, relèvent de l'article 92, peuvent, sous un autre aspect et pour une autre fin, relever de l'article 91."

La Chambre examina ensuite "l'objet et le caractère législatif" des articles 4 et 5 de la loi d'Ontario à l'étude, qu'elle constate être "absolument de nature et d'application locales".

[*A noter*: que 1) l'on s'attaquait à une loi provinciale, considérée principalement comme une tentative de "réglementation du trafic et du commerce", et 2) que *la Loi de tempérance du Canada n'était pas en vigueur* dans la région où la condamnation, qui était à la base de la cause *Hodge* v. *la Reine,* avait eu lieu. Soit dit afin que l'on puisse saisir l'importance de ce qui suit.]

Les pouvoirs conférés par la loi mise en doute étaient (selon la Chambre) "dans le genre de règlements municipaux et de police d'un caractère purement local.".... "Comme tels, l'on ne saurait prétendre qu'ils portent atteinte à la réglementation générale du commerce, laquelle appartient au parlement du Dominion, ils ne viennent aucunement en conflit avec les dispositions de la Loi de tempérance du Canada, dont on ne semble pas s'être encore prévalu dans cette région".

[*Remarque*: La loi provinciale, considérée ainsi comme une question locale soustraite aux pouvoirs législatifs généraux et spécifiés du Dominion, devait inévitablement relever du paragraphe 16 de l'article 92, s'appuyant, quant aux dispositions particulières, sur les n[os] 8 et 15 du même article, et la Chambre décida "qu'elle n'entrait aucunement en conflit avec les pouvoirs du parlement du Dominion."]

Quant à la " délégation " de pouvoirs par la province, la Chambre déclara:

"Toutefois, il semble évident à Leurs Seigneuries que l'objection soulevée à cet égard par les appelants, repose sur une conception tout à fait erronée du caractère et des pouvoirs réels des législatures provinciales. Celles-ci ne sont d'aucune façon les délégués du Parlement impérial, ni n'agissent-elles en vertu d'aucun mandat reçu de ce dernier. En décrétant que l'Ontario avait droit à une législature et qu'il appartenait à son assemblée législative d'adopter des lois pour la province et *pour des fins provinciales relativement aux sujets* mentionnés à l'article 92, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord lui conféra, non pas des pouvoirs qu'elle était censée exercer par délégation ou en qualité d'agent du parlement impérial, mais une autorité aussi complète et aussi vaste, *dans les bornes prescrites par l'article 92,* que le parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer. Dans les limites des sujets précités, la législature locale exerce un pouvoir souverain, et possède la même autorité que le parlement impérial ou le parlement du Dominion aurait, dans des circonstances analogues, de conférer à une institution municipale ou à un organisme de sa création, le pouvoir d'adopter des règlements ou résolutions quant aux sujets mentionnés dans la loi, en vue de la mise en vigueur et de l'application de ladite mesure. La Chambre ajoute: " Il est évident qu'une telle autorité est le complément de la législation, et que, sans lui, toute tentative de légiférer à l'égard des divers aspects d'une question et de créer les organismes de mises en vigueur nécessaires pourrait devenir opprimante, sinon échouer complètement.

COLONIAL BUILDING ASSOCIATION v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE QUÉBEC (1883) 9 A.C. 157

Cause N° 8

(LORD FITZGERALD, SIR BARNES PEACOCK, SIR MONTAGUE E. SMITH, SIR ROBERT P. COLLIER, SIR RICHARD COUCH ET SIR ARTHUR HOBHOUSE.)

La loi fédérale autorisant la constitution en corporation déclarée constitutionnelle.

La province représentée, mais non le Dominion.

Procédures intentées par le Procureur général de Québec en vue de dissoudre la société, pour cause d'illégalité dans la formation et la constitution en corporation.

Sir Montague E. Smith rend la décision.

L'appel est maintenu.

Précis:

"*Statué,* que la loi canadienne, 37 Victoria, ch. 103, prévoyant la création d'une corporation autorisée à exercer certaines opérations commerciales définies dans le Dominion, était du ressort du parlement canadien. Le fait que ladite corporation préféra limiter l'exercice de ses opérations à une seule province et à des fins locales et provinciales, ne saurait modifier son *statut* de corporation, ni rendre *inconstitutionnelle,* et par conséquent illégale, sa constitution première en corporation par ledit parlement.

"*Statué,* de plus, que cette corporation ne saurait être empêchée, de façon générale, d'exercer ses opérations dans la province, ni de poser certains actes déterminés en contravention de la loi provinciale, par le moyen d'une requête ni conçue, ni appropriée à cette fin."

L'avocat de l'appelant soutint qu'une compagnie telle que la société appelante ne pouvait être constituée en corporation par une législature provinciale. L'on cita le cas de la *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons,* 7 A.C. 96. Les autres parties du plaidoyer ne sont pas d'un intérêt immédiat.

L'avocat de l'intimé s'en tint aux dispositions du Code civil de la province. Etant donné que la compagnie ne s'était pas conformée auxdites dispositions, toutes ses opérations dans Québec étaient considérées illégales.

[*A noter:* Dans la cause *Citizens Insurance Company* v. *Parsons,* la Chambre avait déclaré: " Mais, en premier lieu, il n'est pas nécessaire de fonder uniquement sur ce pouvoir particulier et déterminé, l'autorité qu'a le parlement du Dominion de constituer des compagnies en corporation. (N° 2 de l'article 91.) Cette autorité lui revient en vertu de ses pouvoirs généraux à l'égard de toute question qui n'entre pas dans la catégorie de sujets ressortissant exclusivement aux législatures provinciales, et, " la constitution en corporation de compagnies *pour des fins provinciales* " étant le seul sujet, à ce chapitre, qui relève de la législature provinciale, il s'ensuit que la constitution en corporation de compagnies pour des fins *autres* que provinciales, fait partie des pouvoirs généraux du parlement canadien. Toutefois, cela ne veut pas dire que, parce qu'il a seul le droit de créer une corporation pouvant exercer ses opérations dans tout le Dominion, le parlement fédéral soit le seul autorisé à réglementer ses contrats dans chacune des provinces. A supposer que le parlement fédéral constituât une compagnie en corporation avec l'autorisation, entre autres, d'acheter et de garder en mainmorte des terrains dans tout le Canada, l'on pourrait difficilement soutenir, si cette compagnie exerçait ses opérations dans une province où il existait une loi prohibant la possession de terrains en mainmorte (chaque province ayant le pouvoir exclusif de légiférer en matière de " propriété et de droits civils dans la province "), le droit de la compagnie à la possession de ces terrains, en contravention de la loi provinciale; et si une compagnie était constituée en corporation dans le seul but d'acheter et de posséder des terrains au Canada, il pourrait arriver qu'elle ne puisse faire affaires dans aucune partie du pays par suite de l'adoption, dans chaque province, d'une loi défendant la possession en mainmorte, ce qui ne l'empêcherait pas, cependant, d'exister et de conserver son statut de corps constitué." En ce qui concerne les remarques précitées, la Chambre se prononça dans la présente cause (*Colonial Building Association* v. *Procureur général de Québec*) ainsi qu'il suit.]

"Bien que cette Chambre ait exposé, à titre d'exemple, dans la cause *Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons,* un cas purement hypothétique, et que ses remarques ne doivent pas être considérées comme une *décision* sur ce sujet, Leurs Seigneuries s'en tiennent à l'opinion

qu'elles avaient à ce moment-là sur les pouvoirs respectifs du Dominion et des législatures provinciales, quant à la constitution en corporation de compagnies.... D'autre part, le fait que la compagnie a jugé opportun jusqu'ici de limiter l'exercice de ses opérations à une seule province, ne saurait sûrement modifier son statut ni ses attributions de corporation, si la loi décrétant sa constitution en corporation était *à l'origine* du ressort du Parlement canadien. Cette compagnie fut constituée avec l'autorisation d'exercer des opérations commerciales de différents genres dans tout le pays. *Seul* le parlement du Canada peut conférer de tels pouvoirs à une corporation, et le fait que leur *exercice* n'a pas été aussi étendu que le prévoyait la loi, ne saurait entraîner l'abrogation de la loi de constitution en corporation, ni motiver la décision demandée, savoir, que soit déclarée *illégale la constitution* de cette compagnie.... La loi de constitution a eu pour résultat de créer une personne fictive et légale, autorisée à exercer certaines opérations commerciales spécifiées, dans une certaine région définie, savoir, tout le Canada. Elle accorde à cette société, entre autres pouvoirs, celui de faire le commerce des terres et des bâtisses, autorisation qui ne lui permet, cependant, d'acquérir et de posséder des terrains dans chaque province qu'en conformité des lois provinciales touchant l'achat et la tenure des terres. Si la compagnie *peut* ainsi se porter acquéreuse et propriétaire de terrains, la loi de constitution en corporation *l'autorise* à ce faire...."

"Cela s'applique également aux objections fondées sur les lois de la province touchant les sociétés de construction. Le juge en chef Dorion semble être d'avis que, étant donné l'adoption par la législature provinciale de lois concernant ce genre de sociétés, en vue de déterminer et de limiter leurs fonctions, le parlement fédéral n'avait pas la compétence voulue pour constituer en corporation cette société, dont une des fins est la construction d'immeubles dans tout le Dominion. Leurs Seigneuries ne peuvent comprendre, en ce moment, comment l'existence de ces mesures provinciales, bien qu'applicables s'il s'agissait de fins provinciales, peuvent porter atteinte au pouvoir du Parlement fédéral de constituer cette société en corporation. Si, dans l'exercice de ses fonctions, la compagnie a réellement enfreint le *Provincial Building Societies Act,* l'on pourra sans doute trouver un remède convenable, proportionné à une telle violation de la loi provinciale, toutefois, ainsi que Leurs Seigneuries l'ont fait remarquer relativement à la prétendue violation des lois concernant la posssesion en mainmorte, ce fait n'a pas été établi dans la requête.... Il est à noter que Leurs Seigneuries, en présentant le cas hypothétique exposé au cours de leurs remarques dans la cause de la *Citizens Insurance Company,* touchant l'assujettissement des corporations constituées par le parlement fédéral, avec l'autorisation de posséder des terrains, à la loi de possession en mainmorte de chaque province où elles désireraient acheter des terres, n'avaient en vue la loi d'aucune province en particulier, ni la question de savoir si cette interdiction était absolue ou si elle n'existait qu'en l'absence du consentement de la Couronne. Leur intention était simplement de faire observer qu'une compagnie ne pourrait exercer ses pouvoirs qu'en fonction de la loi provinciale existant en ce domaine, quelle qu'elle soit".

LA BANQUE DE TORONTO V. LAMBE (1887) 12 A.C. 575

Cause N° 9

(LORD HOBHOUSE, LORD MACNAGHTEN, SIR BARNES PEACOCK, SIR RICHARD BAGGALLY ET SIR RICHARD COUCH.)

Loi provinciale du Québec déclarée constitutionnelle aux termes du paragraphe 2 de l'article 92.

Décision rendue par lord Hobhouse.

Précis:

"*Statué*,—Que la loi de Québec 45 Vict. chap. 22, qui impose certaines taxes directes à certaines entreprises commerciales exerçant leur négoce dans la province, est du ressort de la législature provinciale."

Les avocats des appelants (certaines banques taxées) ont soutenu que la validité de la loi en cause dépendait de " 1) L'interprétation de l'article 92 " et 2) de la question de savoir, même si la loi est *prima facie* dans les attributions conférées par l'article 92, si son objet ne relève pas des matières réservées exclusivement au parlement fédéral par l'article 91. Dans ce dernier cas, les dispositions de l'article 92, si elles sont interprétées au détriment de l'appelant, le cèdent à celles de l'article 91 et la loi est invalide." Sur le premier point, les avocats ont soutenu que la taxe en question n'était pas imposée " dans la province " et qu'elle n'avait pas de caractère direct. Sur le second point, les avocats ont soutenu que " l'objet de la loi tombe clairement sous le coup de l'article 91 et que, par conséquent, s'il relève de l'article 92, les attributions du Dominion doivent l'emporter sur celles de la province." Ils se sont référés aux catégories de sujets n°s 2 (réglementation du trafic et du commerce), 3 (prélèvement de deniers, etc.), 14 (cours monétaire et monnayage), 15 (banques et incorporation des banques), 19 (intérêt de l'argent) et 20 (offres légales). Le Dominion a exercé ces attributions en instituant les banques en corporation et en les réglementant. Les avocats ont cité des lois fédérales. Le parlement du Dominion était dans l'impossibilité d'exercer ces pouvoirs si les banques comme telles peuvent être taxées par les assemblées législatives des provinces. Ils ont cité le juge en chef Marshall, dans *McCulloch* v. *Maryland,* 4 Wheaton 436, à l'effet que

"le pouvoir de taxer comporte le pouvoir de détruire." (Les avocats de l'intimé n'ont pas été appelés.)

En prononçant la décision de la Chambre, lord Hobhouse déclara que la cause revêtait "une grande importance constitutitionnelle, comme les avocats des appelants l'ont souligné avec force à Leurs Seigneuries." Mais il ajouta:

"Des points de cette espèce ont été laissés à la décision des tribunaux ordinaires, *lesquels doivent appliquer aux dispositions de la loi en cause les mêmes méthodes d'interprétation et d'exposé qu'ils appliquent à d'autres lois*... Les motifs invoqués au décret du Banc de la Reine sont au nombre de deux, savoir: la taxe est une taxe directe et la question revêt un caractère uniquement local ou privé dans la province, et tombe ainsi dans la catégorie n° 16 des sujets ressortissant aux assemblées législatives provinciales."

"Pour établir si la taxe est ou non légalement imposée, il sera mieux de suivre le mode de recherche adopté dans d'autres causes. *Premièrement*, répond-elle à la description des taxes autorisées par la catégorie de sujets n° 2 de l'article 92 de l'acte fédératif, savoir, "La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux?" *Deuxièmement*, au cas de l'affirmative, trouve-t-on *dans l'article 91 ou ailleurs dans l'Acte un passage* qui oblige à restreindre la pleine portée des termes de l'article 92 de façon qu'ils ne s'appliquent pas à la taxe?"

Relativement au premier point, la Chambre a constaté que la taxe avait un caractère direct, et aussi que son imposition avait eu lieu "dans la province."

Quant au deuxième point, passant à l'article 91, la Chambre a examiné l'application possible des catégories de sujets n°s 2 (réglementation du trafic et du commerce) et 15 (banques, etc.) de l'article 91. Elle conclut que ni l'une ni l'autre de ces catégories de sujets ne s'applique.

Par la Chambre:

"On a soutenu vigoureusement qu'assujettir les banques à l'impôt restreindrait indûment les attributions du Parlement en ce qui concerne les matières énoncées aux catégories de sujets n°s 2 (réglementation du trafic et du commerce) et 15 (les banques et la constitution en corporation des banques). Leurs Seigneuries estiment que cette prétention donne aux catégories en question une portée beaucoup trop vaste. Elles ne peuvent voir en quoi le pouvoir de faire contribuer les banques à des objets publics dans les provinces où elles exercent leur négoce, peut entraver de façon quelconque le pouvoir de *légiférer en matière bancaire ou le pouvoir de constituer les banques en corporation.* Les mots "réglementation du trafic et du commerce" ont, en vérité, une vaste portée, et dans la cause *Severn*, 2 Cour suprême du Canada, 70, la Cour suprême a estimé qu'ils avaient pour effet d'invalider le droit de permis dont il

était question. Mais depuis le jugement rendu dans cette cause, le comité a examiné la question encore plus à fond dans la cause *Parsons,* 7 A.C. 96, et il jugea indispensable de restreindre le sens littéral des mots, afin de permettre l'exercice des pouvoirs conférés exclusivement aux assemblées législatives provinciales. A cette occasion, on écarta l'avis que le pouvoir de réglementation conféré au Parlement visait des réglementations *générales* ou interprovinciales quelconques. Aucune tentative en vue de mieux définir le sujet ne s'impose pour le moment, parce qu'il saute aux yeux de Leurs Seigneuries que si elles jugeaient que ce pouvoir de réglementation interdit l'imposition d'une taxe provinciale quelconque aux personnes ou aux choses faisant l'objet de la réglementation, loin de restreindre les termes, comme il le fallut dans la cause *Parsons,* 7 A.C. 96, elles les considéreraient dans leur plus grande portée possible."

La Chambre étudiait ensuite les possibilités d'abus du pouvoir législatif.

"On allègue ensuite que l'assemblée législative peut imposer des taxes assez lourdes pour faire disparaître une banque et annuler ainsi le pouvoir du Parlement d'instituer des banques. Mais Leurs Seigneuries ne conçoivent guère qu'en conférant à des régions aussi vastes que Québec, des pouvoirs d'autonomie locale très étendus, le parlement impérial entendait les restreindre sur la simple hypothèse de leur exercice abusif. Ceux qui méritent assez de confiance pour exercer l'important mandat de législateur en ce qui touche la propriété et les droits civils, sont tout à fait désignés pour prélever les impôts. On a limité leurs pouvoirs aux impôts et aux licences directes pour des motifs qui sautent aux yeux, parce que le pouvoir de taxer indirectement aurait des répercussions dans le Dominion tout entier. Cependant, quels que soient les pouvoirs qui tombent légitimement dans les catégories de sujets nos 2 et 9" (La taxation directe dans les limites de la province, etc., et Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, etc.), Leurs Seigneuries estiment que ces pouvoirs sont bien ceux que le parlement impérial entendait conférer, et qu'en les restreignant parce que, comme de tous les pouvoirs, il est possible qu'on en abuse, on commettrait une erreur et l'interprétation de la loi fédérale susciterait des difficultés insurmontables.

Dans le même ordre d'idées et à cause des différences que présentent les constitutions du Canada et des Etats-Unis, la Chambre refuse de se rallier à certaines décisions américaines. Dans la constitution des Etats-Unis, en vertu de laquelle "chacun des Etats légifère librement, sans l'intervention du pouvoir fédéral et sous réserve seulement de la limitation légale du domaine reconnu de sa compétence", la Chambre estime que le juge en chef Marshall a "constaté une de ces limitations là où l'action de la législature de l'Etat venait en conflit avec le pouvoir conféré au Congrès."

"L'appelant invoque ce principe pour faire valoir sa conclusion que la loi fédérative doit être interprétée de façon à interdire à l'assemblée législative provinciale, en vertu de l'article 92, tout pouvoir susceptible, s'il est exercé de façon abusive, d'entraver les objets que le Dominion se propose en exerçant les pouvoirs que lui confère l'article 91. On ne saurait arguer d'un cas à l'autre. Leurs Seigneuries sont appelées à interpréter les termes explicites d'un acte du Parlement qui répartit avec soin l'ensemble des pouvoirs législatifs entre deux autorités législatives, tout en assurant aux provinces fédérées une constitution scrupuleusement équilibrée en vertu de laquelle aucune des parties ne peut légiférer pour son compte que sous la surveillance de l'ensemble, agissant par l'entremise du Gouverneur Général. Et le point qu'elle (la Chambre) "est appelée à trancher consiste à savoir si l'une ou l'autre autorité possède le pouvoir d'adopter une certaine loi. Si elle juge que l'interprétation voulue de la loi autorise à conclure que l'article 92 confère un pouvoir de législation, elle aurait tout à fait tort *de nier son existence devant la possibilité d'abus de ce pouvoir ou parce que ce dernier risquerait de restreindre le domaine qui autrement appartiendrait au parlement fédéral.*

Et la Chambre conclut finalement:

"qu'elle partage l'opinion, toujours exprimée par ce comité, que la loi fédérative comprend l'ensemble des pouvoirs législatifs et que tout ce que cette loi n'accorde pas aux assemblées législatives provinciales revient au Parlement."

Cause N° 10

MARITIME BANK v. RECEVEUR GÉNÉRAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK (1892) A.C. 437

(LORD WATSON, LORD HOBHOUSE, LORD MACNAGHTEN, LORD MORRIS, SIR RICHARD COUCH ET LORD SHAND.)

Cette cause ne portait pas sur un conflit de juridiction législative. Il s'agissait de savoir si la province du Nouveau-Brunswick, à titre de créancier chirographaire d'une banque en liquidation, avait droit à la priorité sur les autres déposants et créanciers chirographaires de la banque, comme s'il s'agissait d'une créance de la Couronne à laquelle la prérogative s'attache. La Chambre a maintenu l'existence de la prérogative.

La Couronne (du chef de la province seulement) appelante.

La décision a été prononcée par lord Watson.

Les avocats de la banque appelante soutenaient que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord avait tranché le lien direct qui existait autrefois entre la Couronne et les

provinces et que le Gouverneur général est le véritable représentant de la Couronne, tel que le Dominion est présentement constitué. Les fonctions d'un lieutenant-gouverneur, prétendaient les avocats, ont changé depuis 1867 et ses pouvoirs sont bornés et définis par la loi et revêtent dans l'ensemble un caractère local.

Les avocats de l'intimé ont soutenu que l'article 64 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord — (" la constitution de l'autorité exécutive dans chacune des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse restera, sujette aux dispositions du présent acte, ce qu'elle était lors de l'union, jusqu'à sa modification en vertu du présent acte "), maintient la prérogative. Ils ont aussi invoqué les articles 3 et 5 et 109-126 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Précis:

" L'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 n'a pas tranché le lien unissant la Couronne aux provinces; leur rapport est le même que celui qui subsiste entre la Couronne et le Dominion pour ce qui a trait aux pouvoirs, exécutifs et législatifs, à la propriété publique et aux revenus, qui leur sont attribués, respectivement. En particulier, l'ensemble des biens et des revenus réservés aux provinces par les articles 109 et 126 sont attribués à Sa Majesté à titre de souveraine de chaque province.

La Chambre confirme les décisions de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick et de la Cour suprême du Canada.

Lord Watson:

" Ils " (les appelants) " soutiennent que la loi (l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867) a eu pour effet de trancher le lien unissant les provinces à la Couronne; de faire du gouvernement du Dominion l'unique gouvernement de Sa Majesté dans l'Amérique du Nord; et de reléguer les provinces au rang d'institutions locales indépendantes. Leurs Seigneuries n'ont pu découvrir ni principe ni autorité applicables à ces propositions, qui contiennent la somme et le fond des arguments invoqués en faveur de cet appel.

" Leurs Seigneuries ne croient pas nécessaire de scruter à fond les dispositions de l'Acte de 1867, lesquelles ne visent nulle part à restreindre de quelque façon les droits et privilèges de la couronne, ni à modifier les relations qui existaient alors entre la Souveraine et les provinces. Le but de l'Acte était non pas de fusionner les provinces en une seule ni de mettre les gouvernements provinciaux en état de subordination par rapport à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confiée d'une façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son

autonomie. Ce but fut atteint par la répétition, entre le Dominion et les provinces, de tous les pouvoirs exécutifs et législatifs, ainsi que de tous les biens et revenus publics qui avaient jusque-là appartenu aux provinces. Le gouvernement du Dominion devait recevoir les pouvoirs, biens et revenus nécessaires à l'exercice complet de ses attributions constitutionnelles, et les provinces *conserver* le résidu pour les besoins de l'administration provinciale. Toutefois, pour ce qui est des matières que l'article 92 réserve spécialement à la législation provinciale, la province reste libre de contrôle fédéral et sa souveraineté est la même qu'avant l'adoption de la loi." [*Subordonnément, toutefois, au droit de réservation et d'annulation, tel qu'énoncé précédemment dans la cause de la Banque de Toronto* v. *Lambe,* déjà citée.] Dans *Hodge* v. *la Reine,* 9 A.C. 117, lord Fitzgerald, en formulant l'opinion de la Chambre, déclara: [Cite à partir de " En décrétant . . . l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ", etc., jusqu'à " que le parlement du Dominion," tel qu'énoncé précédemment, mais arrête au mot " dominion ", bien que dans *Hodge* v. *la Reine,* les mots suivants viennent à la suite de ce mot-là dans la même phrase — " aurait, dans des circonstances analogues, de conférer à une institution municipale ou à un organisme de sa création, le pouvoir d'adopter des règlements ou résolutions quant aux sujets mentionnés dans la loi, en vue de la mise en vigueur et de l'application de ladite mesure."] Lord Watson poursuit: " L'Acte met sur le même plan les constitutions de toutes les provinces du Dominion, et ce qui vaut pour l'assemblée législative de l'Ontario vaut également pour celle du Nouveau-Brunswick".

TENNANT V. UNION BANK OF CANADA (1894) A.C. 31

Cause Nº 11

(PLAIDÉE À DEUX REPRISES. LA PREMIÈRE FOIS, LORD WATSON, LORD HOBHOUSE, LORD MORRIS, SIR RICHARD COUCH ET M. SHAND. LA SECONDE FOIS, LE LORD CHANCELIER, LORD WATSON, LORD HOBHOUSE, LORD MACNAGHTEN, LORD MORRIS, LORD SHAND ET SIR RICHARD COUCH.)

La législation fédérale (loi des banques) déclarée constitutionnelle.

Ni la Couronne provinciale ni la Couronne fédérale représentée.

Décision rendue par lord Watson.

Précis:

"Bien que des récépissés d'entrepôt délivrés à elle-même par une compagnie n'ayant la garde d'autres marchandises que les siennes ne soient pas des titres négociables au sens du *Mercantile Amendment Act* (chap. 122 des Statuts revisés) il est statué que la loi fédérale des banques (46 Vict. chap. 120), tandis qu'elle était en vigueur, dispensait de

cette limitation, validait ces récépissés et transférait aux endosseurs de ces derniers les biens y désignés; de plus, que la loi des banques était de la compétence du parlement du Dominion.

"Le paragraphe 15 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 autorise ce parlement à légiférer au sujet de toute transaction légitime d'un banquier, nonobstant les atteintes que l'exercice d'un tel pouvoir porte à la propriété et aux droits civils dans la province (voir le paragraphe 13 de l'article 92), et confère à une banque prêteuse des privilèges que la législation provinciale ne reconnaît pas.

"Du moment qu'elle se rapporte exclusivement aux sujets *énumérés* à l'article 91, la législation du parlement du Dominion est suprême, même si elle *empiète* sur les domaines attribués à l'assemblée législative provinciale.

Les avocats de l'appelant firent valoir que "le point consiste en réalité à savoir si les dispositions contentieuses" (les articles 53 et 54 de la loi des banques) "sont recevables sous la rubrique Banque, ou si elles se rapportent à la propriété et aux droits civils dans la province". On a soutenu le dernier point de vue: que "les articles 91 et 92 doivent être interprétés l'un avec l'autre et que le pouvoir du parlement du Dominion en matière d'opérations bancaires doit s'exercer de façon à ne porter atteinte ni à la propriété ni aux droits civils dans la province".

Les avocats de l'intimé soutinrent que les dispositions contestées de la loi des banques avaient trait aux opérations bancaires et étaient du ressort du parlement du Dominion, qu'elles tombent ou non en premier lieu sous le coup d'une des rubriques de l'article 92. Le pouvoir du Dominion est suprême. Voir *Cushing* v. *Dupuy* (déjà cité).

Lord Watson:

Après avoir énoncé les faits il déclara que la question dépendait de l'interprétation des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il s'appliqua à préciser l'effet de l'article 91.

"L'article 91 confère au parlement du Canada le pouvoir de légiférer relativement à toutes matières exclues des catégories de sujets attribuées exclusivement par l'Acte aux assemblées législatives des provinces. Il lui confère *aussi* l'autorité législative exclusive en ce qui touche certains sujets énumérés, dont le quinzième est 'Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie'."

Lord Watson circonscrivit la recherche au n° 15 de l'article 91 et au n° 13 de l'article 92. Il déclara:

"Les règlements statutaires relatifs à la forme et à l'effet légal, en Ontario, des récépissés d'entrepôt et autres pièces négociables transférant le titre à des marchandises sans que livraison en soit faite, se rattachant incontestablement à la propriété et aux droits civils dans la province en question, et l'objection soulevée par l'appelant contre les dispositions de la loi des banques serait irréfutable si l'on pouvait démontrer que l'Acte de 1867 interdit au parlement du Canada tout empiétement sur les matières attribuées à l'assemblée législative provinciale par l'article 92. Mais l'article 91 déclare expressément que, 'Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi', l'autorité législative exclusive du parlement du Canada *s'étend* (Note: le texte comporte le seul mot *s'étend*) à toutes les matières tombant dans les catégories énumérées, ce qui montre clairement que la législation de ce parlement doit primer, du moment qu'elle porte strictement sur ces matières. Nier l'effet de la déclaration annulerait certains des pouvoirs législatifs attribués spécialement au parlement canadien. Par exemple, parmi les catégories de sujets énumérés à l'article 91 figurent 'Les brevets d'invention et la découverte' et 'Les droits d'auteur'. Il serait quasi-impossible au parlement du Dominion de légiférer sur l'un ou l'autre de ces sujets sans *toucher* aux droits civils et de propriété dans les provinces.

"Ce n'est pas la première fois que cette Chambre considère les restrictions législatives posées par les articles 91 et 92. Dans *Cushing* v. *Dupuy,* 5 A.C. 409, Leurs Seigneuries avaient à trancher le même point d'interprétation juridique que celui qu'on a soulevé dans cet appel. Une loi de faillite adoptée par le parlement du Canada était inconstitutionnelle, soutenait-on, vu qu'elle portait atteinte aux droits civils et de propriété dans la province; mais, étant donné que 'La banqueroute et la faillite' constituent l'une des catégories de sujets énumérées à l'article 91, Leurs Seigneuries maintinrent la validité de la loi. En prononçant le jugement de la Chambre, sir Montague Smith souligna l'impossibilité qu'il y aurait d'avancer d'un pas dans l'organisation d'un plan d'administration des biens de faillis sans toucher ou modifier certains droits ordinaires de propriété".

La Chambre a ensuite statué que l'objet des articles à l'étude se rattache effectivement aux opérations de Banque. Les pouvoirs législatifs du parlement du Canada

"sont fondés sur l'article 91, et le pouvoir de législation conféré par cet article est susceptible d'être exercé dans sa plénitude, même s'il a pour effet de modifier les droits civils dans la province. Et il apparaît à Leurs Seigneuries que le plein pouvoir de légiférer en matière de transactions bancaires, droit conféré au parlement du Canada par le paragraphe 15 de l'article 91, suffit à soutenir les dispositions de la loi des banques attaquées par l'appelant.

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA (1894) A.C. 189

Cause N° 12

(Le lord chancelier, lord Watson, lord Macnaghten, lord Shand et sir Richard Couch.)

Loi ontarienne déclarée constitutionnelle.

Décision rendue par le lord chancelier.

La Couronne du chef du Dominion et du chef de la Province représentées toutes deux aux plaidoiries.

Précis:

"*Statué,* que les dispositions de l'article 9 d'une loi de l'Ontario concernant les cessions et les privilèges de la part de personnes insolvables (S.R. Ont. chap. 124) s'appliquant aux cessions volontaires et leur donnant priorité sur les jugements et exécutions auxquels il n'a pas été satisfait intégralement, sont simplement accessoires à la loi de faillite et, à ce titre, sont de la compétence de l'assemblée législative provinciale, pourvu qu'elles ne soient pas en contradiction avec une loi de faillite existante adoptée par le parlement du Dominion.

L'assemblée législative de l'Ontario avait édictée:—

"Qu'une cession au bénéfice général de créanciers en vertu de la présente loi aura la priorité sur tous les jugements et exécutions auxquels il n'a pas été intégralement satisfait, sous réserve du privilège, le cas échéant, d'un créancier, pour ses frais de saisie, lorsque le shérif n'a qu'une seule saisie à effectuer, ou du privilège, le cas échéant pour ses frais de saisie, du créancier pour le compte duquel le shérif effectue la première saisie.

La province a soutenu que l'article avait trait "à la procédure nécessaire pour satisfaire le premier objet d'une cession volontaire, savoir, assurer une répartition équitable des biens entre les créanciers, sans préférence indue." La loi, ont dit les avocats, ni ne s'applique uniquement aux faillis ni ne décrète l'obligation de faire cession. La province a aussi soutenu que "1) la clause ne doit pas nécessairement être prise au sens de la faillite et de la banqueroute, et 2) qu'avant que le parlement du Dominion ait effectivement légiféré en cette matière les pouvoirs de l'assemblée législative provinciale, exercés en l'espèce, ne sont pas atteints par l'exercice de pouvoirs généraux du parlement

du Dominion que ce parlement n'a pas cru devoir exercer. En d'autres termes, le parlement du Dominion peut passer outre à la législation de la province, mais jusqu'à ce qu'il le fasse cette législation reste dans les attributions de la province."

Finalement, les avocats ont soutenu que les dispositions de la loi pouvaient, de par leur nature, être accessoires à un régime concernant la faillite, mais elles ne pouvaient être de l'essence d'un tel régime, vu qu'il faudrait (ont soutenu les avocats) alors qu'elles tombent dans les attributions exclusives du Dominion.

Les avocats du Dominion ont soutenu que la loi provinciale était dans l'ensemble une législation sur la faillite, que les cessions volontaires ou l'objet de l'emploi des biens d'un failli constituaient une partie indispensable d'un régime concernant la faillite et que " ce que la province avait accompli au moyen de la loi n'était pas, à bien considérer, uniquement accessoire à un régime que le Dominion pouvait avoir prescrit."

La Chambre a maintenu la validité de la législation. Cette dernière était valide aux termes de l'article 92 (13) (droits civils et de propriété dans la province) à moins d'être soustraite à la compétence provinciale par 91 (21) (banqueroute et faillite). Partant, le problème se posait ainsi: Quel sens et quelle application convient-il de donner à 91 (21)?

Le lord chancelier:

" L'on prétend que cette cession envisage l'insolvabilité du débiteur et ne serait effectuée que s'il est insolvable, une telle disposition est censée se rattacher à la faillite et tombe donc sous la juridiction exclusive du parlement du Dominion. *Maintenant, il convient d'observer que la cession consentie au bénéfice général de créanciers fait depuis longtemps partie de la jurisprudence de ce pays et de celle du Canada, et a force et effet en droit coutumier tout à fait indépendamment de tout système de banqueroute et de faillite ou de toute législation s'y rattachant...* Tout débiteur qui doutait de sa solvabilité et qui désirait rendre justice à ses créanciers, pouvait faire une cession à leur bénéfice. La validité de la cession et son effet ne tiendraient aucunement à l'insolvabilité du cédant, et d'après *Leurs Seigneuries* il *est clair que l'article 9* (présentement à l'étude) *s'appliquait, que le cédant fût ou non insolvable...* Leurs Seigneuries estiment ni nécessaire ni opportun de tenter de définir le sens complet des mots " banqueroute " et " faillite ", tels qu'ils apparaissent dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. On

verra toutefois que les lois de banqueroute et de faillite présentent toutes un caractère commun: elles visent à répartir, de son gré ou non, les biens du failli entre ses créanciers, au *pro rata.* La cession volontaire, à supposer qu'elle soit aussi permise n'est qu'une autre façon de procéder. En réponse à une question de Leurs Seigneuries, les savants avocats de l'intimé n'ont pu citer de législation sur la banqueroute et la faillite qui n'obligeait pas, par voies de droit, à la répartition entre les créanciers des biens du débiteur insolvable. Leurs Seigneuries estiment qu'il faut tenir compte de ces considérations en interprétant les mots " banqueroute " et " faillite " dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il apparaît à Leurs Seigneuries que les dispositions contenues dans la législation en question, qui se rattachent aux cessions faites uniquement de plein gré, n'empiètent pas sur le pouvoir législatif exclusif conféré au parlement du Dominion."

Finalement, il y eut un *exposé* de la doctrine des " pouvoirs accessoires " et une *application* de la doctrine du " domaine non attribué ", qui fut adoptée et définie dans la suite. La Chambre a fait observer:

" Qu'une législation sur la faillite peut fréquemment exiger diverses dispositions accessoires destinées à empêcher que l'intention de la loi ne soit frustrée. Il peut être nécessaire, à cette fin, de s'occuper de l'effet des saisies et autres questions qui, *autrement,* seraient de la compétence législative de l'assemblée provinciale. Leurs Seigneuries ne doutent aucunement qu'il serait loisible au parlement du Dominion d'envisager ces questions comme faisant partie d'une loi de faillite et *l'assemblée législative provinciale serait sans doute empêchée d'intervenir, vu qu'une telle intervention porterait atteinte à la législation de faillite adoptée par le parlement du Dominion.* Mais il ne s'ensuit pas que les sujets de nature à être considérés à juste titre comme étant accessoires à une telle loi et, par conséquent, dans les attributions du parlement du Dominion, soient exclus de l'autorité législative de l'assemblée provinciale, *en l'absence d'une législation fédérale sur la banqueroute ou la faillite."* (*P.G. du Canada* v. *P.G. de l'Ontario.*)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET AUTRES (1896) A.C. 348

Cause N° 13

(Lord Halsbury, L.C., lord Herschell, lord Watson, lord Davey et sir Richard Couch.)

Décision rendue par lord Watson.

La loi du Dominion entièrement, et la loi provinciale, partiellement, sont déclarées constitutionnelles.

La Couronne est représentée tant du droit du Dominion que du droit de la province.

Précis:

Le pouvoir général de législation accordé au parlement du Canada par l'article 91 de l'Acte, en plus des pouvoirs de légiférer sur les sujets énumérés dans cet article, est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux à moins que *ces questions* n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat.

Les actes législatifs que pose le Dominion dans les limites de sa compétence l'emportent sur les lois provinciales, mais sans pouvoir de les abroger directement. La question de savoir s'il y a eu ainsi abrogation virtuelle dans un cas particulier par suite d'incompatibilité relève de la compétence des tribunaux et le parlement fédéral, non plus que celui d'une province, n'a aucun pouvoir de la trancher.

La Loi de tempérance du Canada est valide lorsqu'elle est dûment appliquée dans une région provinciale en vue d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada.

La loi d'Ontario (53 Vict., chap. 56, art. 18) est de la compétence de la province, mais ne s'applique pas dans les régions où l'on a adopté le régime de la Loi de tempérance du Canada.

L'appel portait sur des questions soumises à la Cour suprême du Canada par le gouvernement du Dominion. Après avoir entendu les plaidoyers du Dominion, des provinces d'Ontario, de Québec et du Manitoba et de l'Association des distillateurs et brasseurs d'Ontario, ce tribunal, *à la majorité,* répondit par la négative à toutes les questions. Tous les juges (le juge en chef Strong et le juge Fournier étant dissidents) furent d'avis que, sur la question 3, la compétence provinciale ne s'étendait pas à l'interdiction de la *fabrication* de spiritueux dans la province et

que, sur la question 4, elle ne lui permettait pas d'interdire l'importation de ces breuvages dans la province.

Les avocats de la province d'Ontario soutinrent que " la décision dans la cause *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons,* 7 A.C. 96, établissait comme règle qu'une loi provinciale est valide si elle porte sur les sujets énumérés à l'article 92 et si les sujets énumérés à l'article 91 ne prédominent pas." Et aussi que " l'Acte de 1867 est fondé sur les Résolutions de Québec et que l'on doit s'inspirer des lois canadiennes dans l'interprétation des termes tirés textuellement de ces résolutions." On s'appuya sur les paragraphes 9, 13 et 16 de l'article 92. Le sens du paragraphe 2 de l'article 91, relatif au commerce, comporte " la réglementation générale dans une large acception, non pas celle des questions particulières abordées par la loi en question, ni d'aucun petit détail, ni la réglementation de questions de nature purement locale ou privée ou particulière à un commerce donné."

L'avocat du Dominion, Newcombe, Q. C., ayant prétendu que " la décision dans la cause de *Russell* v. *La Reine,* 7 A.C. 829, avait établi que la prohibition, au sens de la Loi de tempérance du Canada, échappait à la compétence provinciale, " lord Herschell répondit: " Pas du tout, tant que l'assemblée législative provinciale s'en tient au point de vue local." La prohibition du commerce des spiritueux, ajouta Newcombe, " ne tombe sous le chef d'aucun des sujets énumérés à l'article 92... Le paragraphe 16 de l'article 92 traite des matières de nature " *locale* ou *privée* ", non pas ' provinciale '. La prohibition, affirma-t-il, au point de vue de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du Canada, ainsi que comme réglementation du commerce, est une question strictement du domaine fédéral. Si les provinces possèdent le droit de prohibition, le Dominion n'a plus rien où exercer son pouvoir de réglementation. La Loi de tempérance du Canada s'applique déjà à ce domaine législatif, soit celui de la prohibition du commerce des spiritueux. Lord Watson interrompit en disant: " Aucune loi n'est encore d'application là où l'on n'a pas adopté la loi de tempérance et partant le champ est libre." Newcombe: " La loi existe et toute collectivité peut incessamment la rendre d'application."

Puis Blake, Q.C., aborda plus en détail les mêmes points soulevés par Newcombe.

La décision de la Chambre, prononcée par lord Watson, porte surtout sur la septième question, savoir, "Est-il de la compétence de l'assemblée législative d'Ontario d'adopter l'article 18 de la loi ontarienne 53 Vict. chapitre 56, *An Act to improve the Liquor Licence Acts,* au sens que donne à cet article la loi ontarienne 54 Vict. chapitre 46, intitulée *An Act respecting local option in the matter of liquor selling.* Cette décision donne l'interprétation des lois de la province et du Dominion, explique la procédure à suivre en vertu de chacune et expose ensuite ce qui suit:

"La septième question soulève le point de la compétence provinciale, dans les circonstances que l'on vient d'exposer au long, touchant les dispositions de l'article 18. Afin d'établir ce point, il s'impose d'examiner, en premier lieu, s'il était de la compétence du parlement du Canada d'adopter la Loi de tempérance du Canada, et, dans le cas de l'affirmative, d'examiner en second lieu si, une fois cette mesure devenue loi pour chacune des provinces du Dominion, l'assemblée législative d'Ontario conservait encore le pouvoir d'adopter les dispositions de l'article 18...

La Chambre reconnaît ensuite la compétence du Dominion en l'espèce, tout d'abord, "au sens des dispositions préliminaires et générales de l'article 91", et aussi parce que ce domaine tombe dans la 2e catégorie de sujets énumérés "qui sont déclarés de la compétence exclusive du parlement fédéral par cet article". Puis il est affirmé que "ces sources de juridiction sont essentiellement distinctes et se trouvent dans différentes dispositions". (*Note:* Le texte de la Loi ne mentionne qu'une *source de juridiction,* aux premiers mots du dispositif de l'article 91.)

Lord Watson poursuit:

"Les auteurs de la loi impériale de 1867 avaient apparemment en vue que l'exercice régulier des pouvoirs *énumérés* que l'article 91 confère au parlement du Canada pourrait, *occasionnellement* et incidemment, donner lieu à légiférer sur des sujets que l'article 91, à première vue, assigne exclusivement à l'autorité provinciale. Afin de parer à cette éventualité une disposition ultime de l'article 91 stipule que "aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces." Cette Chambre avait déjà observé, dans la cause *Citizens Insurance Co. of Canada* v. *Parsons,* 7 A.C. 108, que la clause citée plus haut s'applique,

à cause de sa construction grammaticale, uniquement au paragraphe 16 de l'article 92. L'observation n'avait pas un rapport essentiel au point en litige et Leurs Seigneuries doutent de sa parfaite exactitude. Il leur semble que la rédaction employée dans l'article 91 visait à étendre l'exception à tous les sujets énumérés sous les seize chefs de l'article 92 et qu'elles les désigne exactement comme matières de nature locale ou privée au point de vue de la province. Leurs Seigneuries croient également que l'on n'a pas voulu faire exception dérogatoire aux pouvoirs législatifs conférés aux assemblées provinciales sous ces seize chefs, à la réserve d'une compétence fédérale en matière de nature locale et privée lorsque la législation du parlement canadien est nécessairement accessoire à l'exercice des pouvoirs à lui conférés sous les divers chefs énoncés à l'article 91. Sir Montague Smith a formulé et exposé cette opinion aux pages 108, 109, de la décision rendue dans la cause *Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons,* 7 A.C. et aux pages 409, 415, dans la cause *Cushing* v. *Dupuy,* 5 A.C., et cette Chambre en a reconnu le bien-fondé dans *Tennant* v. *Union Bank of Canada,* 1894, A.C. 31, 46 et dans la cause du *Procureur général d'Ontario* v. *le Procureur général du Dominion* (1894), A.C. 189, 200."

La "seconde partie" de l'article 91 de l'Acte est conçue dans les termes suivants:

"Il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories des sujets ci-dessous énumérés."

Lord Watson reprend:

"Le pouvoir général que confère au parlement canadien la disposition préliminaire de l'article 91 est celui de 'faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets assignés par le présent acte exclusivement aux législatures des provinces'; et il est déclaré, sans toutefois restreindre la généralité de ces termes, que l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés dans cet article. Il peut donc exister des sujets en dehors de l'énumération qui sont de la compétence législative du parlement du Canada parce qu'il y va de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du Dominion. Mais l'exception à la fin de l'article 91 ne s'applique pas aux matières non spécifiées parmi les sujets de législation énumérés dans ce dernier article et que, en légiférant sur des sujets qui ne sont pas ainsi énumérés, le parlement fédéral est privé de toute autorité pour empiéter sur quelque catégorie de sujets exclusivement assignée à la législature provinciale par l'article 92. Leurs Seigneuries sont d'avis que, d'après ces dispositions législatives, l'exercice par le parlement canadien du pouvoir de légiférer sur tout sujet non énuméré à l'article 91, devrait strictement se restreindre aux questions qui sont incontestablement d'importance nationale ou d'intérêt national et ne doit empiéter sur la législation provinciale à l'égard d'aucune catégorie de matières énoncée à l'article 92. Toute autre interprétation des pouvoirs généraux qui, *en sus de ses pouvoirs énumérés,* sont conférés au

parlement du Canada par l'article 91, non seulement serait, de l'avis de Leurs Seigneuries, contraire à l'esprit de la loi, mais détruirait en pratique l'autonomie des provinces. Si le parlement du Canada avait l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont sensiblement d'intérêt local ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion, il n'existerait guère de sujets énumérés à l'article 92 sur lesquels il ne pût légiférer à l'exclusion des législatures provinciales.

Lord Watson aborde ensuite l'article 94 de l'Acte (uniformité des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, à l'exclusion de Québec) qui ne doit avoir d'effet "qu'après" que l'acte fédéral pourvoyant à l'uniformité aura été "adopté et édicté par la législature" de la province. Il observe que:

Ces dispositions seraient oiseuses et stériles si l'on maintenait que les dispositions préliminaires de l'article 91 confèrent au parlement canadien le pouvoir de légiférer en toute matière essentiellement locale ou provinciale et où l'intérêt du Dominion dans son ensemble n'est pas véritablement en jeu".

[*Note:* Lord Watson ne fait pas allusion aux termes de l'article 94 qui en exposent le but, soit de *permettre le transfert au parlement du Dominion, sans la nécessité de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, du pouvoir législatif d'une ou plusieurs assemblées législatives provinciales dans un ou plusieurs domaines relevant de "la propriété et des droits civils dans la province."* C'est la seule disposition de l'Acte qui présente ce caractère.]

Lord Watson ajouta:

"Leurs Seigneuries ne doutent pas que certaines matières originairement locales et provinciales ne puissent acquérir des proportions assez considérables pour intéresser le corps politique du Dominion et permettre au parlement canadien d'adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition dans l'intérêt du Dominion. Toutefois, il faut exercer une grande prudence en distinguant ce qui est local et provincial, et par conséquent du ressort des législatures provinciales, d'avec ce qui a cessé d'être purement local ou provincial et a revêtu un aspect national, de telle façon qu'il soit de la compétence du parlement canadien."

Il donne comme exemple d'un sujet de compétence provinciale une loi visant à restreindre le port des armes ou leur vente aux jeunes gens dans les limites d'une province par opposition à la compétence fédérale s'il s'agit du commerce des armes ou de leur possession en vue d'une sédition ou de leur usage contre un Etat étranger.

Lord Watson examine ensuite la cause *Russell* v. *la Reine,* 7 A.C. 829, faisant observer que la décision rendue

"doit faire autorité dans les limites de sa portée, savoir, que les dispositions limitatives de la loi de 1886, une fois dûment mises en vigueur dans une région provinciale quelconque, doivent tirer leur validité d'application à titre de mesures pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada."

Mais la Chambre refuse d'admettre le moindrement que la décision prise dans *Russell* v. *la Reine* puisse se fonder sur le paragraphe 2 de l'article 91 (réglementation du commerce). "Le cas échéant", dit-elle, "le parlement du Canada, *en vertu de l'exception à l'article 92 déjà signalée,*" (c'est-à-dire les derniers mots de l'article 91), "serait libre d'exercer son pouvoir législatif, même s'il *empiétait* ainsi sur la juridiction des provinces."

La Chambre rejeta la thèse qui voulait que la législation *provinciale* à l'étude pût s'autoriser de la catégorie 8 de l'article 92 (institutions municipales) ou de la catégorie 9 (licences pour fins de revenu), et soutint que la loi ne pouvait que relever de la catégorie 13 (propriété et droits civils) ou de la catégorie 16 (matières de nature purement locale ou privée), ajoutant:

" Il n'est pas impossible que le vice de l'intempérance soit répandu en certaines localités d'une province à tel point que l'application du remède par la limitation ou l'interdiction de la vente des spiritueux soit une mesure d'un caractère purement local ou privé et tombe à première vue dans la catégorie 16. En une telle conjoncture, il est admis que le parlement du Canada ne pourrait imposer les dispositions d'une loi prohibitive d'application exclusive aux localités d'une province où le besoin urgent s'en fait sentir. Pour les fins du présent appel il n'incombe pas de décider si le pouvoir législatif de la province en matière d'interdiction du commerce des spiritueux, restreint aux sujets de nature locale ou provinciale au sens des catégories 13 et 16, s'autorise de l'une ou de l'autre de ces catégories. Il ne saurait logiquement dans l'opinion de Leurs Seigneuries, tomber dans l'une et l'autre à la fois. La portée du paragraphe 16 de l'article 92 leur semble être la même que celle de la disposition générale de l'article 91 sur les sujets relatifs à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, dans la mesure où ils sont *supplémentaires* aux sujets énumérés. Il attribue au pouvoir législatif provincial tous les sujets de nature locale ou privée, au sens provincial, qui ont été omis dans l'énumération précédente, mais ses termes n'embrassent pas, bien qu'ils aient l'ampleur nécessaire, la législation provinciale portant sur les catégories de sujets déjà énumérés... On a pour ainsi dire admis que l'établissement de restrictions au commerce des spiritueux, au point de vue *local et provincial,* est nécessairement de la

compétence d'une province, à moins que l'on ne soutienne qu'en l'espèce tout pouvoir de limitation ou d'interdiction, à titre de réglementation du commerce, appartient exclusivement au parlement du Canada. En ce cas le sujet, *en vertu de la disposition ultime de l'article 91,* ferait exception, dans la mesure tout au moins où il aurait fait l'objet d'une loi de réglementation fédérale, aux sujets attribués aux assemblées législatives provinciales par l'article 92. En se fondant sur l'hypothèse que le pouvoir de *supprimer* un commerce ne découle pas du paragraphe 2 de l'article 91, M. Blake a soutenu que le parlement du Canada, bien que la limitation du commerce des spiritueux, envisagé sur le plan provincial aussi bien que fédéral, puisse constitutionnellement faire l'objet d'une législation, occuperait cependant, par suite de l'adoption de la Loi de tempérance de 1886, tout le champ de législation possible sur les deux plans, à la parfaite exclusion de toute législation provinciale. Voilà ce qui paraît à Leurs Seigneuries être le nœud de la question dont la Chambre est actuellement saisie et, avant de discuter ce point, il conviendrait peut-être d'étudier le rapport actuel existant entre les législations fédérale et provinciale.

"Cette Chambre a fréquemment reconnu, et ce point peut maintenant être considéré établi, que d'après l'idée à la base de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord *la législation adoptée par le parlement du Canada, dans les limites de sa compétence, doit l'emporter sur la législation provinciale.* Mais l'Acte n'a conféré au parlement du Dominion aucun pouvoir d'abroger directement une loi provinciale, que cette dernière soit ou ne soit pas comprise dans les limites de juridiction établies par l'article 92. Seule l'incompatibilité des dispositions d'une loi provinciale avec la loi du Dominion peut effectivement amener l'abrogation par le parlement du Canada de cette loi provinciale; et advenant qu'une telle incompatibilité devienne matière à controverse, un acte du parlement fédéral ou de l'assemblée législative provinciale ne saurait décider la question, mais les tribunaux du pays doivent en être saisis. Leurs Seigneuries sont d'opinion que l'abrogation formelle de l'ancienne loi provinciale de 1864 par la Loi de tempérance de 1886 ne rentrait pas dans la compétence du parlement du Canada.

"Il incombe maintenant d'examiner ensuite la question de savoir si les dispositions de l'article 18 de la loi provinciale viennent en conflit, et le cas échéant dans quelle mesure, avec celles de la loi fédérale de 1886. *Dans la mesure d'une telle incompatibilité,* la loi provinciale doit céder le pas à la législation du Dominion et doit rester inopérante jusqu'au moment où la loi de 1886 aura été abrogée par le parlement qui l'a adoptée."

La Chambre fit ensuite l'analyse des lois respectives du Dominion et de la province pour conclure, en somme, que chacune d'elles, sur un plan différent, est bien constitutionnelle. La Chambre exprima "l'opinion que les dispositions de l'article 18 sont de la compétence de l'assemblée législative provinciale, à cette indispensable réserve près

que ces dispositions sont inopérantes dans toute région de la province où l'on a opté, ou, encore, le deviendront là où l'on aura ultérieurement opté pour le régime de la Partie II de la loi de tempérance du Canada de 1886."

FIELDING v. THOMAS (1896) A.C. 600

Cause N° 14

(LORD HALSBURY, L.C., LORD HERSCHELL, LORD WATSON, LORD MACNAGHTEN, LORD MORRIS, LORD DAVEY ET SIR RICHARD COUCH.)

(Il ne s'agit pas de contestation entre le Dominion et la province.)

(Cette cause ne tire son importance, aux fins qui nous occupent, que de la déclaration suivante.)

Lord Halsbury, L.C.:

" On doit observer que la Chambre des communes du Canada " (dont les privilèges découlent des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, bien que ceux de l'assemblée législative provinciale de la Nouvelle-Ecosse, visés par l'appel, ne sont pas tirés de cet Acte) " est un corps législatif créé à l'origine par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et on a pu croire opportun d'établir des dispositions expresses touchant les privilèges, immunités et pouvoirs du corps ainsi créé alors que cela n'était pas nécessaire dans le cas de l'assemblée législative déjà *existante* de la Nouvelle-Ecosse. En vertu de l'article 88, la constitution de l'assemblée législative de la province de Nouvelle-Ecosse devait, subordonnément aux dispositions de l'Acte, *continuer* telle qu'elle existait au moment de l'union tant qu'elle ne serait pas modifiée sous l'empire de l'Acte. C'était donc une assemblée législative existante soumise uniquement aux dispositions de l'Acte. En vertu de l'article 5 du *Colonial Laws Validity Act* (28 et 29 Vict., c. 63) elle possédait alors plein pouvoir d'adopter des lois relatives à sa constitution, à ses pouvoirs et à ses règles de procédure. On peut difficilement concevoir comment elle aurait été dépossédée de ce pouvoir et, en l'espèce, ce pouvoir paraît être suffisant." (L'Acte de l'Amérique britannique du Nord conférait également ce pouvoir, de l'avis de la Chambre.)

BRASSEURS ET MALTEURS v. ONTARIO
(1897) A.C. 231

Cause N° 15

(Lord Herschell, lord Watson, lord Hobhouse, lord Morris et sir Richard Couch.)

Décision rendue par lord Herschell.

Loi provinciale en cause.

Le Dominion n'était pas représenté.

Le paragraphe 2 de l'article 51 du chapitre 194 des Statuts revisés de l'Ontario exige que tout brasseur et distillateur se munisse d'une licence, prévue dans ses dispositions, donnant droit de vendre en gros dans les limites de la province. *Disposition jugée constitutionnelle* (conformément à la décision rendue dans *Banque de Toronto* v. *Lambe* (1887) 12 A.C. 575) à titre d'impôt direct; aussi, que les termes " autres licences " du paragraphe 9 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord s'étendent au domaine de cette législation.

Les appelants soutinrent que l'octroi de la licence ayant pour ainsi dire un caractère automatique la mesure était simplement une loi d'impôt, que l'impôt était indirect, et, partant, inconstitutionnel.

Les intimés ne furent pas entendus.

La déclaration la plus importante, peut-être, de la Chambre est celle-ci:

Lord Herschell:

" Leurs Seigneuries ne furent pas convaincues par le plaidoyer du savant avocat des appelants à l'effet que la licence exigée par la loi n'est pas une licence au sens du paragraphe 9 de l'article 92. Elles ne doutent pas que l'on puisse restreindre le sens de mots génériques à des objets du même genre que ceux qui ont été spécifiquement énoncés, mais le *genre* leur échappe qui comprendrait les licences " de boutiques, de cabarets, d'auberges " et " d'encanteurs " et qui exclurait les licences de brasseurs et de distillateurs."

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO (CAUSE DES PÊCHERIES) (1898) A.C. 700

Cause Nº 16

(Le lord chancelier, lord Herschell, lord Watson, lord Macnaghten, lord Morris, lord Shand, lord Davey et sir Henry DeVilliers.)

Lois du Dominion et de la province en cause.

Décision rendue par lord Herschell.

La cause portait sur 17 questions exposées au dossier et soumises par le Canada à la Cour suprême. Il y eut trois appels. Il y avait eu divergence d'opinions parmi les juges de la Cour suprême. La majorité avait jugé que le lit de toutes les eaux non cédées dans une province (à la seule exception des havres publics) sont la propriété de la province, que la province a seule le droit de consentir des baux et d'octroyer des licences pour la pêche dans ces eaux et que la compétence du Dominion en matière de pêcheries ne s'étend qu'à l'adoption de lois générales qui, sans dérogation au droit de propriété sur le lit de ces eaux ni aux droits qui en découlent, peuvent assurer, dans l'intérêt des propriétaires et du public, la réglementation, la protection, l'amélioration et la conservation des pêcheries, et qu'il rentre dans la compétence d'une province de réglementer les pêcheries sur son propre territoire dans la mesure où la législation du Dominion ne crée ni incompatibilité ni priorité de droit.

La Cour suprême avait jugé que certaines lois, en tout ou en partie, étaient de la compétence fédérale et que certaines autres, en tout ou en partie, ne l'étaient pas; et aussi, que certaine législation provinciale était de la compétence de la province " pourvu qu'il n'y ait pas conflit avec la législation fédérale et tant qu'il n'y en aura pas."

Ce qui, dans l'ensemble, eut pour résultat, devant le comité judiciaire du Conseil privé, le maintien partiel de l'appel du Dominion.

Précis. A moins que les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 ne l'aient spécifiquement transféré au Dominion, les provinces *conservent* tout droit de propriété déjà acquis à cette époque. On ne peut conclure à l'existence d'un tel transfert du fait de la compétence législative conférée au Dominion dans le domaine dudit droit de propriété. Le transfert au Dominion (par l'article 108 et le paragraphe 5 de la cédule qui s'y rapporte) des "*améliorations sur les lacs et rivières*", ne s'applique qu'aux *améliorations sur* les lacs et rivières et non aux rivières tout entières. Le transfert au Dominion des "havres publics" s'applique à tout ce qu'il convient d'inclure sous ce chef en tenant compte des circonstances particulières dans chaque cas et il n'est pas limité aux parties sur lesquelles on a effectué des travaux publics. En ce qui a trait aux *pêcheries et aux droits de pêche,* on a maintenu que l'article 91 ne confère en l'espèce aucun droit quelconque de propriété au Dominion, bien que ce dernier tire de cet article une compétence législative illimitée en la matière, à la seule réserve du pouvoir de transférer ces droits. En vertu des paragraphes 4 et 12 de l'article 91 le Dominion possède le pouvoir de soumettre, sous forme de licence, le droit de pêche à l'impôt. L'article 92 confère le même pouvoir à la province. Le pouvoir d'accorder un droit exclusif de pêche sur le territoire provincial échappe à la compétence de l'autorité fédérale. D'où l'*inconstitutionnalité* de l'article 4 du chapitre 95 des Statuts revisés du Canada. On a jugé de la *compétence provinciale,* à une seule exception près, l'article 47 du chapitre 24 des Statuts revisés d'Ontario. Par ailleurs, le chapitre 10 de la loi ontarienne de 1892 (55 Vict.), où la réglementation porte sur *le mode de pêche,* est *inconstitutionnel.*

Les restrictions apportées à la pêche et sa réglementation sont de la compétence exclusive du Dominion: voir le paragraphe 12 de l'article 91. *Il en est autrement* touchant les dispositions dudit article qui sont à proprement parler du domaine de la "Propriété et des droits civils" ou de "l'administration et de la vente des terres publiques". On a jugé que le chapitre 92 des Statuts revisés du Canada, *An Act respecting certain Works in or over Navigable waters,* était de la compétence du parlement du Canada.

Le Dominion, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Ecosse étaient les appelants.

Le Dominion prétendait que le lit des lacs, rivières, havres publics et autres eaux dans les limites d'une province, dont la cession n'avait pas été effectuée avant la confédération, devenait la propriété du Dominion en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et que le Dominion possède le pouvoir exclusif d'y autoriser la pêche à bail ou par permis. Les avocats s'appuyaient sur les dispositions de l'article 91 de l'Acte relatives au trafic et au commerce, à la défense, à la navigation et à la marine marchande, ainsi qu'aux pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur. En l'absence de dispositions contraires, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif du Dominion sont de même étendue.

Les provinces nièrent l'identité des limites de la compétence législative et du droit de propriété ou encore que la compétence législative comporte le droit de propriété. Elles soutinrent que les lits, les eaux qui les recouvrent et les poissons qui habitent ces eaux appartiennent à la province. La compétence législative en matière de havres publics n'entraîne pas avec elle le transfert du droit de propriété.

Lord Herschell:

" On doit également se rappeler qu'il existe une large distinction entre le droit de propriété et la compétence législative. Le fait d'avoir conféré au parlement fédéral, par exemple, une telle compétence en un domaine particulier ne constitue pas en soi la preuve du transfert au Dominion des droits de propriété qui s'y rattachent. Il n'existe aucune présomption de transfert des droits de propriété du fait que la compétence législative a été attribuée au parlement du Dominion. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 a créé le Dominion du Canada. Les droits de propriété, quels qu'ils soient, qui appartenaient aux provinces au moment de l'adoption de cet Acte leur restent acquis, à la réserve de tels droits que des dispositions spécifiques transfèrent au Dominion du Canada."

(*Note: Le passage précédent est confirmé dans Ontario Mining Company* v. *Seybold (1903) A.C. 73.)*

La Chambre, en se prononçant dans le sens du précis de cette cause tel qu'exposé plus haut, cite les termes de l'article 91 et, par la bouche de lord Herschell, fait les observations suivantes:

"Le début de cet article, interprété en regard des mots commençant par 'mais, pour plus de garantie', *paraît* équivaloir à une affirmation par la loi de l'incompétence législative des assemblées législatives provinciales sous l'empire de l'article 92 en matières tombant spécifiquement dans l'une des catégories de sujets expressément énumérées à l'article 91. A tout point de vue la disposition est expresse qui stipule que les loi relatives aux matières tombant dans l'une quelconque des catégories de sujets énumérées à l'article 91 sont de la compétence 'exclusive' du parlement fédéral." (Note: aux termes mêmes de l'Acte *l'autorité législative exclusive* de ce parlement *s'étend* aux catégories énumérées.) "Par conséquent, chaque fois qu'une matière tombe dans l'une quelconque des catégories mentionnées, toute législation qui s'y rapporte dépasse, de l'avis de Leurs Seigneuries, la compétence d'une assemblée législative provinciale. On a soutenu, et quelques-uns des juges de la Cour Suprême se sont ralliés à cette opinion, qu'une loi provinciale, bien qu'elle doive céder le pas à une législation fédérale portant sur le même point, est tout de même valide jusqu'au moment où le parlement fédéral aura ainsi légiféré. Leurs Seigneuries croient qu'une telle opinion ne reconnaît pas toute la portée des termes de l'article 91, notamment du mot 'exclusivement'. Elle admettrait, par exemple, la compétence d'une province à légiférer en matière de faillite ou de droit d'auteur jusqu'à ce que le parlement du Canada ait adopté une loi sur le sujet. Leurs Seigneuries la croient incompatible avec les termes et l'intention manifeste de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord." (Note: Les observations qui précèdent sont bien fondées. Les provinces doivent s'abstenir de pénétrer dans les domaines *connus,* parce qu'ils sont déclarés, de compétence législative fédérale, mais elles peuvent légiférer à titre précaire en domaine inconnu, parce que passé sous silence, auquel le Dominion pourrait étendre sa législation, et en ce dernier cas les provinces en resteraient exclues tant que le Dominion occupera la place.) "Il est vrai que cette Chambre a jugé de compétence provinciale, dans la cause du *Procureur général du Canada* v. *le Procureur général d'Ontario* (1894) A.C. 189, une loi provinciale portant sur les biens et la cession des biens de personnes insolvables, puisque le sujet est du domaine de la 'Propriété et des droits civils' et bien que cette mesure ait le caractère propre d'une disposition accessoire dans une loi sur la faillite. Mais cette décision se fondait sur le fait que la loi en question ne tombait pas sous le chef de 'la banqueroute et la faillite' *au sens des termes employés à l'article 91.* A ces causes Leurs Seigneuries se voient forcées de déclarer l'adoption des mesures limitatives et régulatrices des pêcheries de la compétence exclusive du Dominion et outrepassant les pouvoirs législatifs des assemblées législatives provinciales."

"Mais bien que, de l'avis de Leurs Seigneuries, toute restriction ou limitation ayant pour objet la délimitation ou la réglementation *des droits publics dans le domaine des pêcheries* ne puisse relever que de la compétence fédérale, l'incompétence des assemblées législatives provinciales ne s'ensuit pas du seul fait *du rapport* qu'une mesure peut avoir aux pêcheries. Il y aurait parfaitement lieu, par exemple, de légiférer en matière de pêcheries sur les modalités de transmission ou de cession d'une entreprise privée, ou des droits successoraux afférents, parce que le sujet relèverait de 'la propriété et des droits civils' aux termes de l'article 92 et non pas des 'pêcheries' *au sens* de l'article 91. (Note: c'est dire qu'une

loi peut *avoir rapport* à un sujet sans qu'elle ait ce sujet pour *objet immédiat.*) De même, les termes et conditions auxquel on peut céder, louer les pêcheries qui sont la *propriété de la province,* ou autrement en disposer, ainsi que les droits afférents, compatibles avec toute réglementation générale relative aux pêcheries émanant du parlement fédéral, paraissent faire proprement l'objet de la compétence législative provinciale, soit en vertu de la catégorie 5 de l'article 92, 'l'administration et la vente des terres publiques', soit sous le chef de 'la propriété et les droits civils'. *Une telle législation a pour objet direct la propriété,* son affectation et les droits dont elle entraîne la jouissance, et l'intention n'était pas, de l'avis de Leurs Seigneuries, qu'elle relève du domaine des 'pêcheries' *au sens où ce mot est employé à l'article 91.*

LA COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER DU PACIFIQUE-CANADIEN V. BONSECOURS (1899) A.C. 367

Cause N° 17

(LE LORD CHANCELIER, LORD WATSON, LORD HOBHOUSE, LORD MACNAGHTEN, LORD MORRIS, LORD SHAND ET LORD DAVEY.)

Décision rendue par lord Watson.

La validité de la loi provinciale est maintenue.

Ni le Dominion ni la province ne sont représentés.

Précis:

" Au véritable sens du paragraphe 29 de l'article 91 et du paragraphe 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 le parlement du Dominion possède la compétence exclusive en matière de réglementation relative à la construction, à la réparation et à la transformation du chemin de fer de l'appelante; et l'assemblée législative provinciale ne possède aucun pouvoir de réglementer la *structure* d'un fossé faisant partie de ses ouvrages autorisés; mais il est statué que les dispositions du Code municipal de Québec, imposant *le nettoyage du fossé* et l'enlèvement d'une obstruction ayant causé l'inondation sur les terres voisines, est de la compétence de l'assemblée législative provinciale.

(Note: C'est uniquement à titre d'exemple de l'application appropriée du texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que cette cause est citée. Une loi ayant pour objet la construction d'une voie ferrée est une législation relative à une *matière tombant dans la catégorie* des 'Lignes de chemins de fer', et le reste. Mais la compagnie de chemin de fer dans la province et son réseau dans la province sont néanmoins assujétis à la législation provinciale d'application générale à tous les propriétaires en ce qui a trait aux fossés à débit ininterrompu, le *sujet* tombant dans la *catégorie* 'Propriété' ou 'Matières d'une nature purement locale ou privée'.)

UNION COLLIERY v. BRYDEN (1899), A.C. 580

Cause N° 18

(Lord Watson, lord Hobhouse, lord Macnaghten, sir Richard Couch et sir Edward Fry.)

Décision rendue par lord Watson.

La loi provinciale déclarée invalide.

La province de la Colombie-Britannique était représentée. Le Dominion ne l'était pas.

Précis:

Décidé que l'article 4 de la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Coal Mines Regulation Act,* 1890, qui interdit aux Chinois majeurs de travailler dans les galeries souterraines des houillères, dépasse à cet égard la compétence de la législature provinciale. Envisagé simplement comme règlement d'une exploitation minière, il serait régi par le paragraphe 10 de l'article 92, ou le paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Mais son application exclusive aux Chinois, naturalisés ou non, constitue une prohibition statutaire relevant de l'autorité exclusive conférée au parlement fédéral par le paragraphe 25 de l'article 91, concernant "la naturalisation et les aubains".

Lord Watson:

"Les dispositions dont la validité a ainsi été confirmée par les cours inférieures peuvent être envisagées sous un double aspect, selon que, d'une part, elles semblent participer des matières attribuées au parlement provincial par l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord 1867, ou selon que, d'autre part, elles appartiennent explicitement à la catégorie de matières attribuées exclusivement à la législature du Dominion par le paragraphe 25 de l'article 91. Elles peuvent être considérées comme constituant simplement un règlement applicable à l'exploitation des houillères souterraines; et, s'il y avait là une définition limitative du fond des dispositions, il serait difficile de contester qu'elles sont de la compétence de la législature provinciale, soit en vertu du paragraphe 10 de l'article 92, soit en vertu du paragraphe 13 de l'article 92. Mais le point essentiel des ordonnances réside en ceci, qu'elles ne s'appliquent—et ne peuvent s'appliquer—qu'aux Chinois, naturalisés ou non, et qu'elles ne proclament qu'une règle ou qu'un règlement, savoir: que ces aubains ou ces sujets naturalisés ne doivent pas travailler, ni avoir la permission de travailler dans les houillères souterraines situées dans les limites de la Colombie-Britannique".

Plus loin, à l'argument que le Dominion n'a pas légiféré sur tous les droits des aubains et des personnes naturalisées, lord Watson répond:

"Le fait que le parlement fédéral s'abstient de légiférer dans la plénitude de ses pouvoirs ne saurait avoir pour effet de transférer à une législature provinciale le pouvoir législatif conféré au Dominion par l'article 91 de l'Acte de 1867".

La Chambre maintient l'appel.

MADDEN v. NELSON AND FORT SHEPPARD RY. CO. (1899) A.C. 626

Cause N° 19

(Le lord Chancelier, lord Watson, lord Hobhouse, lord Macnaghten, sir Edward Fry et sir Henry Strong.)

Décision rendue par le lord Chancelier.

Loi provinciale (de la C.-B.) déclarée invalide.

La province n'était pas représentée. Le Dominion non plus.

Précis:

"La disposition du Cattle Protection Act, 1891, de la Colombie-Britannique, modifiée en 1895, portant qu'une compagnie de chemin de fer fédérale, est tenue responsable de tout animal estropié ou tué sur sa propriété si cette dernière n'est pas entourée d'une clôture convenable, excède la compétence du parlement provincial." *Pacifique-Canadien* v. *Bonsecours* (1899) A.C. 367 précité, distinction établie.

Selon les termes employés par le lord Chancelier pour traduire la pensée de la Chambre, la province avait

"dans son exposé des motifs, signalé qu'à son avis, le parlement fédéral a omis de prendre les précautions nécessaires, et qu'elle va suppléer aux mesures qui, d'après la législature provinciale, auraient dû être prises par le Parlement fédéral; en conséquence, elle se met en devoir de réparer une omission du parlement fédéral. Comme il appert à Leurs Seigneuries, il aurait été impossible de maintenir l'autorité du parlement fédéral, si l'on avait permis au parlement provincial l'accès à ce domaine législatif, lequel lui est tout à fait interdit et, de ce chef, échappe manifestement à sa compétence.

MANITOBA v. LICENCE HOLDERS (1902) A.C. 73

Cause N° 20

(Lord Hobhouse, lord Macnaghten, lord Davey, lord Robertson et lord Lindley.)

Décision rendue par lord Macnaghten.

Loi provinciale (Manitoba) déclarée valide.

Le Dominion n'était pas représentée. La province partie au litige.

Précis:

" Le *Manitoba Liquor Act,* 1900, supprimant le commerce des spiritueux dans cette province est de la compétence de la législature provinciale, vu que l'objet de cette loi est, et a été, considéré comme question d'un caractère purement local dans la province, selon l'esprit du paragraphe 16 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, bien que son application pratique doive gêner le fisc fédéral et, indirectement pour le moins, les opérations commerciales hors de la province. La cause *Procureur général de l'Ontario* v. *Procureur général du Dominion* (1896) A.C. 348 a servi de précédent."

On en appelait d'un jugement de la Cour du banc du Roi du Manitoba. La question de la constitutionnalité de la loi avait été soumise à ce tribunal par le gouvernement manitobain. La Cour déclara la loi inconstitutionnelle dans son ensemble.

Les points en litige sont exposés dans le précis.

Les appelants soutinrent que " la loi n'était en contradiction avec aucune mesure législative *existante* édictée par le Parlement fédéral, ni avec aucune mesure susceptible d'être adoptée par ce dernier dans les limites de sa compétence, et qu'elle n'empiétait d'aucune façon sur le domaine de l'autorité fédérale. La loi visait des questions d'ordre purement local dans la province.

Les intimés, qui comprenaient des brasseurs, des malteurs et des marchands de spiritueux en gros détenteurs d'un permis, des importateurs et des exportateurs non munis de ce permis, soutinrent que la province avait outrepassé sa juridiction, surtout pour la raison que les pouvoirs concernant la réglementation du commerce et le prélèvement de fonds par l'impôt indirect avaient été violés, ainsi que l'avaient été l'exportation et l'importation interprovinciales.

Lord Macnaghten:

" Soucieuses de se conformer à un précepte peut-être plus souvent cité que suivi, Leurs Seigneuries n'ont pas l'intention de s'écarter de la cause dont elles sont saisies. La question de l'alcool, pour employer une expression peut-être plus commode que juste, n'est spécifiquement mentionnée ni dans les catégories de sujets énumérées à l'article 91 et attribuées à la législature du Dominion, ni dans les catégories énumérées à l'article 92 et ainsi attribuées aux législatures provinciales. L'omission n'a probablement pas été accidentelle. La conséquence a quelque chose de *remarquable.* D'une part, d'après *Russell* v. *La Reine,* 7 A.C. 828, la législature fédérale a compétence pour édicter une loi contre l'intempérance, applicable *à toutes les parties du Dominion,* et lorsque dûment appliquée dans une région particulière, elle tire son efficacité du pouvoir général conféré au parlement fédéral de faire des lois pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada. D'autre part, d'après le jugement rendu dans la cause *Procureur général de l'Ontario* v. *Procureur général du Dominion* (1896) A.C. 348, une législature provinciale n'est pas incompétente à adopter une mesure visant à réprimer, voire abolir complètement, le trafic des spiritueux dans la province, lorsque, toutefois, le sujet est considéré comme étant " d'une nature purement locale " dans la province et que la loi elle-même n'est incompatible avec aucune loi du parlement du Canada.

(NOTE: *Qu'y a-t-il là de " remarquable " lorsqu'il s'agit d'une confédération de provinces avec gouvernement central? " L'" aspect " des différentes espèces de lois n'est pas le même.* Le texte de la loi prouve qu'on a bien voulu dire ce qu'on a dit.)

" En rendant l'arrêt de cette Chambre dans la cause du *Procureur général de l'Ontario* v. *le Procureur général du Dominion* (1896) A.C. 348, lord Watson a exprimé l'opinion formelle qu'une loi provinciale visant à supprimer le trafic des alcools ne pouvait se soutenir ni sous le régime du nº 8 ni sous le régime du nº 9 de l'article 92. Sa Seigneurie observa que les seules dispositions de cet article qui semblent avoir quelque rapport avec une telle loi se trouvent aux nºs 13 et 16, qui assignent à la juridiction exclusive des législatures provinciales 1) ' la propriété et les droits civils dans la province ' et 2) ' généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province ' ".

Lord Macnaghten ajouta qu'il n'était pas nécessaire, aux fins de l'appel, de régler la question de savoir si une telle loi tombait sous l'une ou l'autre de ces rubriques, mais que:

" Bien que ce point particulier semble avoir été laissé en suspens un examen attentif du jugement amène à conclure que, selon la Chambre, la cause tombe sous la rubrique nº 16 plutôt que sous la rubrique nº 13. Et cette opinion semble la meilleure à Leurs Seigneuries. En légiférant en vue de supprimer le trafic des spiritueux, *le but visé* est de mettre un frein à un abus local ou de le supprimer, plutôt que la réglementation de la propriété et des droits civils—bien que, naturellement, la mise en vigueur d'une loi comme celle-là empiète forcément dans une certaine mesure sur " la propriété et les droits civils dans la province ". En vérité, s'il faut considérer la cause comme *abordant des* questions visées par la

catégorie de sujets énumérée à la rubrique nº 13, il y a lieu de se demander si le parlement fédéral pourrait légitimement se mêler de la juridiction de la province à cet égard."

(NOTE: Pendant que se plaidait la cause Snider, la dernière phrase de la citation qui précède rendit le vicomte Haldane perplexe. Il ne parvenait pas à saisir la pensée de lord Macnaghten. Voici ce qu'il entendait: puisque, dans les causes précédentes sur les " spiritueux ", la compétence du Dominion avait été fondée sur le pouvoir non attribué de l'article 91, lequel est un pouvoir *subordonné au retrait du nº 13 de l'article 92,* " propriété et droits civils dans la province ", si la " question des spiritueux " comme on l'a réglée dans la cause du *Procureur général de l'Ontario* v. *le Procureur général du Dominion* était une " matière " entraînant, si peu que ce soit, la nécessité de voter des " lois " susceptibles d'être considérées à juste titre comme " se *rapportant* à la propriété et aux droits civils ", alors, la " matière " de la loi nécessaire—(le " but visé ", pour employer l'expression de lord Macnaghten) étant *exclusivement* régie par le nº 13 de l'article 92, et vu que ni le texte *déclaratoire* (relatif aux pouvoirs énumérés à l'article 91) ni la *dernière* disposition de l'article 91 ne sauraient s'appliquer, le Dominion serait dénué de toute juridiction. Par contre, le nº 16 de l'article 92 n'aurait plus le même effet. Les " matières " qu'il " régit " ne sont pas définies, sauf celles de nature " privée " ou " locale " dans la province. Le Dominion doit *toujours* légiférer sous un " aspect " fédéral. Le " but visé " (selon l'expression de lord Macnaghten) doit être d'ordre *fédéral*—non d'ordre " purement local ou privé ". Le pouvoir non attribué du Dominion, en l'espèce le nº 16 de l'article 92, envisage donc la possibilité d'un pouvoir législatif correspondant dans le Dominion *et* dans la province s'exerçant sur une matière identique mais *sous des aspects différents*—le Dominion, *en tant que* Dominion et la province, *en tant que* province sur une " matière " de nature " purement locale ou privée dans la province ". Les pouvoirs susceptibles d'être exercés en vertu de la disposition de l'article 91 relative au pouvoir non attribué et ceux susceptibles d'être exercés en vertu du nº 16 de l'article 92 sont à dessein *d'ordre général,* et, sous des aspects différents, le Dominion ou la province, sauf interdiction formel-

lement spécifiée dans l'Acte, peut, sous l'autorité de ces dispositions, légiférer sur la même matière, compte tenu de la primauté fédérale. En outre, pour ce qui est du n° 16 de l'article 92, vu qu'il ne s'agit d'aucun des pouvoirs énumérés dans l'article 91, le *caractère exclusif* du n° 16 de l'article 92, normalement interprété et restreint dans son application à la lettre du texte, subsiste, cependant que le caractère plénier de la disposition de l'article 91 touchant la paix, l'ordre et la bonne administration n'est restreint, même en ce qui concerne la même " matière ", que dans la mesure où la province a reçu, sous un aspect différent, une juridiction limitée sur la même " matière ". Si, au lieu d'être " soucieux de se conformer à un précepte peut-être plus souvent cité que suivi ", lord Macnaghten avait, dans cette cause, développé ses remarques en les motivant, certaines décisions postérieures de la Chambre, apparemment contradictoires, n'auraient peut-être pas été rendues.

Il convient peut-être d'ajouter que, grammaticalement, la dernière phrase de l'article 91 interdit aux provinces d'invoquer le n° 16 de l'article 92 pour légiférer sur l'une quelconque des matières *énumérées* à l'article 91, faisant supposer ou reconnaissant à la province le pouvoir de légiférer relativement à toute matière susceptible d'être régie, sous un aspect fédéral, par la disposition de l'article 91 relative au *pouvoir non attribué.* Le précis donné plus haut, renforcé des citations précédentes, explique suffisamment cette cause pour les fins actuelles.)

Cause N° 21

ONTARIO MINING CO. v. SEYBOLD (1903) A.C. 73

(Le lord Chancelier, lord Macnaghten, lord Davey, lord Robertson et lord Lindley.)

Décision rendue par lord Davey.

Concession de terres par le Dominion déclarée inconstitutionnelle.

Le Dominion représenté en appel à titre de tiers intervenant.

Précis:

Les terres de l'Ontario cédées par les Indiens sont propriété de la province, sauf privilèges réservés aux Indiens par le traité de cession, et ne peuvent être aliénées qu'avec le consentement des ministres et sous le sceau de la province. (*St. Catherine's Milling Co.* v. *la Reine* (1888)

14 A.C. 46 a servi de précédent.) La concession de ces terres par le Dominion est donc inconstitutionnelle puisque, malgré les *droits législatifs* exclusifs conférés au Dominion sur ces terres par l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, le Dominion n'est investi à leur égard d'aucun droit de propriété.

Lord Davey:

"Leurs Seigneuries réitèrent, aux fins de la présente cause, ce que lord Herschell a déclaré, en rendant le jugement de cette Chambre dans la cause des pêcheries (*P. G. du Dominion* v. *P. G. de l'Ontario,* etc., (1898) A.C. 700), au sujet de la distinction essentielle entre droits de propriété et juridiction législative."

CUNNINGHAM v. TOMEY HOMMA (1903) A.C. 151

Cause N° 22

(Le lord Chancelier, lord Macnaghten, lord Davey, lord Robertson et lord Lindley.)

Décision rendue par le lord Chancelier.

Loi des élections provinciales déclarée constitutionnelle.

Le Dominion et la province, tous deux mis en cause, comparurent en appel.

Jugement de la Cour de la Colombie-Britannique cassé (appel interjeté directement).

Précis:

La "naturalisation" relève du pouvoir législatif fédéral. Signifie le droit de fixer les modalités de la naturalisation. Mais les provinces, (en vertu de l'article 92, n° 1, amendement à la constitution) ont le droit de déterminer quels *privilèges,* par opposition aux *conséquences nécessaires,* doit comporter la naturalisation. Par conséquent, le *Provincial Elections Act* (1897), chapitre 67, de la Colombie-Britannique, prescrivant qu'aucun Japonais, naturalisé ou non, ne peut voter, n'est pas inconstitutionnel.

Le *lord Chancelier,* s'appuyant sur les conditions qui existaient auparavant en Angleterre quant aux *privilèges* résultant de la naturalisation:

"Depuis l'époque de Guillaume III jusqu'aux jours de la reine Victoria, la naturalisation n'a jamais été accordée sans interdire à l'aubain naturalisé le droit de siéger au Parlement ou au Conseil privé."

(Note: La loi en cause est *une loi relative aux élections,* c'est-à-dire, *relative à la constitution de la province,* de sorte que la loi, étant *présumée* tomber *exclusivement*

sous le coup de l'article 92, est demeurée soustraite au pouvoir fédéral, et ladite loi n'étant *pas* une loi *relative à la naturalisation* au sens prévu par l'article 91, et la " naturalisation " étant le seul sujet de l'article 91 susceptible d'application, les dispositions de l'article 91 se rapportant au caractère prépondérant des *sujets énumérés* dans cet article ne peuvent s'appliquer.)

La Chambre fait observer que

"dans l'histoire du pays" (l'Angleterre) "le droit de vote a été accordé et refusé pour de nombreux motifs, ostensiblement pour raison de foi religieuse; pourtant, personne n'a jamis prétendu qu'un citoyen privé du droit de suffrage était relevé de son allégeance au Souverain. Pouvons-nous prétendre que la province de la Colombie-Britannique ne peut pas *priver un aubain* du droit de vote? Cependant, si la simple mention dans la loi de la qualité d'aubain suffisait à rendre ladite loi inconstitutionnelle, c'est à cette conclusion absurde qu'aboutirait une telle interprétation du paragraphe 25 de l'article 91. La vérité, c'est que le texte de cet article *n'est pas censé viser les conséquences* que peut entraîner l'extranéité ou la naturalisation.... Le droit de protection et les devoirs inhérents à l'allégeance sont nécessairement compris dans la nationalité conférée par les lettres de naturalisation; mais les *privilèges* que comportent la naturalisation sont tout à fait étrangers à la nationalité lorsqu'ils sont fondés sur le séjour."

Commentant la cause *Union Colliery Co.* v. *Bryden* (1899) A.C. 587, où la loi provinciale visait à enlever aux *Chinois* (naturalisés ou non) les *droits ordinaires* des habitants de la *Colombie-Britannique,* lord Davey a déclaré: "Il est évident que cette décision n'a aucun rapport avec la question de savoir si une personne naturalisée possède *un droit de suffrage inhérent* dans la province qu'il habite".

ONTARIO v. HAMILTON STREET RAILWAY ET AUTRES (1903) A.C. 524

Cause N° 23

(Le lord Chancelier, lord Macnaghten, lord Shand, lord Davey, lord Robertson et lord Lindley.

Décision rendue par le lord Chancelier.

Loi provinciale de l'Ontario déclarée inconstitutionnelle.

La province représentée à titre d'appelant.

Le Dominion représenté à titre d'un des intimés.

Jugement de la Cour d'appel de l'Ontario cassé (appel interjeté directement).

Précis:

Statué que *An Act to prevent the Profanation of the Lord's Day* (R.S.O., 1897, chapitre 246) pris dans son ensemble excède les pouvoirs de la législature de l'Ontario.

Le droit criminel, au sens le plus large, est réservé par le paragraphe 27 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, à la juridiction exclusive du parlement fédéral, et toute infraction à la loi précitée est un délit contre le droit criminel".

La province défendait la loi attaquée comme "portant sur la propriété et les droits civils en vertu de l'article 92 (13) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867"; aussi comme régie par l'article 92 (16) relatif aux "matières d'une nature purement locale ou privée".

Le Dominion combattait ce point de vue en invoquant la prépondérance de l'énumération de l'article 91—"la loi criminelle, etc." "L'objet principal de la loi est de favoriser l'ordre, la sécurité et les bonnes mœurs publics, non pas de *réglementer les droits civils de sujet à sujet*".

(Note: Le raisonnement est significatif. A l'article 92 (13), "droits civils" signifient droits civils dans la province *de sujet à sujet.* Le précis rend suffisamment le sens de la décision.

TORONTO v. BELL TELEPHONE COMPANY (1905) A.C. 52

Cause N° 24

(Lord Macnaghten, lord Davey, lord Robertson, lord Lindley et sir Arthur Wilson.)

Décision rendue par lord Macnaghten.

Loi fédérale déclarée valide.

Loi provinciale de l'Ontario déclarée inconstitutionnelle.

Jugement de la Cour d'appel de l'Ontario confirmé.

Ni le Dominion ni la province n'étaient représentés.

Précis:

Sous l'autorité de la loi fédérale la constituant en corporation, la compagnie de téléphone a le droit, sans le consentement de la municipalité de Toronto, d'utiliser les rues et les routes de la ville pour y installer sous la surface des conduites, des câbles, et aussi pour y élever des poteaux et tendre des fils. Ces pouvoirs peuvent se rapporter à l'exception formelle prévue, par l'article 92 (10) (*a*) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, quant aux travaux et entreprises d'une nature locale. Le pouvoir du Dominion dans la province étant exclusif, on déclara inconstitutionnelle la loi ontarienne Vict. chapitre 71, autorisant la compagnie de téléphone à exercer ses propres pouvoirs subordonnément au consentement de la corporation municipale.

Lord Macnaghten, après avoir cité l'article 92 (10) (*a*) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, déclare:

"Il semble ressortir que la Bell Telephone Company a acquis de la législature du Canada tout ce qu'il fallait pour lui permettre de faire des affaires dans toutes les provinces du Dominion, et qu'aucune législature provinciale n'avait ou n'a compétence pour entraver son exploitation telle que l'a autorisée le Dominion du Canada."

CANADA v. CAIN (1906) A.C. 542

Cause N° 25

(Lord Macnaghten, lord Dunedin, lord Atkinson, sir Arthur Wilson et sir Henri-Elzéar Taschereau.)

Décision rendue par lord Atkinson.

Loi fédérale déclarée constitutionnelle.

Décision rendue par un juge de l'Ontario (siégeant seul) infirmée; appel interjeté directement.

Dominion, partie et appelant.

Substance du précis:

La Couronne avait indubitablement le droit d'expulser un aubain du Dominion du Canada ou de le renvoyer au pays d'où il était venu. L'article 6 de la loi fédérale 60 et 61 Victoria, chapitre 11, modifié par l'article 13 du chapitre 13, 1 Edouard VII, est de la compétence du Dominion, car sous l'empire de cette loi, sanctionnée par la Couronne, le pouvoir de la Couronne à cet égard a été délégué au gouvernement fédéral et ce dernier a par là été autorisé à imposer la limitation exterritoriale jugée nécessaire à l'exercice de ce pouvoir.

Lord Atkinson:

"Après cet événement" (la cession du Canada par la France en 1763), la couronne d'Angleterre se trouva investie de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs du pays qui lui avait été ainsi cédé, et, sauf dans la mesure où elle s'est depuis départie desdits pouvoirs par législation, proclamation royale ou cession de plein gré, elle les possède encore. L'un des droits que possède l'autorité souveraine d'un Etat est la faculté de refuser à un aubain l'entrée dans ledit Etat, de mettre à son admission les conditions qu'il lui plaît, et d'expulser ou de déporter, à volonté, même un sujet de pays ami, surtout si l'autorité juge sa présence contraire à la paix, à l'ordre et à la bonne administration de l'Etat, ou à ses intérêts sociaux ou matériels. Vattel, *Droit des gens,* livre I, paragraphe 231; livre II, paragraphe 125. Le gouvernement impérial peut déléguer ces pouvoirs au gouverneur ou au gouvernement de l'une des colonies, soit par proclamation royale qui a force de loi — *Campbell* v. *Hall* (1774) 1 Cowper 204 — soit par statut du parlement impérial sanctionné par la Couronne. Si cette délégation de pouvoirs a été effectué, le dépositaire ou les dépositaires des pouvoirs législatifs et exécutifs et de l'autorité de la Couronne peuvent exercer ces pouvoirs et cette autorité dans la mesure de la délégation aussi efficacement que la Couronne aurait pu elle-même les exercer. Il a été définitivement décidé dans la cause *Adam* (1837) 1 Moo. P.C. 460, que la Couronne avait le droit d'expulser par la force un étranger de l'île Maurice, bien que, dans ce cas, l'expulsion entraînât nécessairement l'incarcération du sujet étranger hors du territoire britannique, dans le navire à bord duquel il se trouverait pendant le trajet en haute mer.

Par conséquent, la question, dans ce cas, se résout à ceci: La loi 60 et 61 Victoria, chapitre 11, sanctionnée par la Couronne, a-t-elle revêtu le gouvernement fédéral du pouvoir que la Couronne elle-même possédait indubitablement jusqu'alors d'expulser un étranger du Dominion, ou de le renvoyer dans le pays d'où il était venu dans le Dominion? Dans ce cas, le fait qu'il importe nécessairement d'appliquer la contrainte exterritoriale en effectuant l'expulsion ne peut invalider le mandat d'expulsion émis en vertu de la loi autorisant l'expulsion ... Le pouvoir d'expulsion n'est en réalité que le complément du pouvoir d'expulsion. Si l'entrée est prohibée, il s'ensuit apparemment que le gouvernement jouissant du pouvoir d'exclusion devrait avoir le pouvoir d'expulser l'étranger qui entre dans l'Etat contrairement à ses lois. Dans la cause *Hodge* v. *la Reine* (1883) A Appeal Case 117, il a été décidé qu'une législature coloniale possède, dans les limites prescrites par le statut qui la constitue, " une autorité aussi complète et aussi vaste ... que le parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions " possédait et pouvait conférer. Par conséquent, si le pouvoir d'expulser les étrangers entrés au Canada contrairement aux lois du Dominion a été conféré par ce statut au gouvernement du Dominion, comme le croient Leurs Seigneuries, il s'ensuit nécessairement que le statut lui a conféré le pouvoir d'imposer la contrainte exterritoriale requise pour lui permettre d'expulser ces étrangers de son territoire, dans la mesure où le gouvernement impérial aurait lui-même pu imposer cette contrainte dans un but analogue, si le statut n'avait jamais été adopté."

L'appel est maintenu.

LE GRAND-TRONC v. CANADA (1907) A.C. 65

Cause Nº 26

(Lord Macnaghten, lord Dunedin, lord Atkinson, sir Arthur Wilson et sir Alfred Wills.)

Décision rendue par lord Dunedin.

Loi fédérale déclarée constitutionnelle.

Décision de la Cour suprême du Canada maintenue.

Le Dominion, partie et intimé.

Précis:

Statué, que le parlement fédéral avait compétence pour adopter l'article 1 du chapitre 31, 4 Edouard VII, lequel interdit aux compagnies de chemins de fer assujéties à l'autorité de ce parlement " de se soustraire par contrat " à l'obligation de payer à leurs employés une indemnité pour les accidents de travail.

" Cet article est de la compétence du fédéral, parce que c'est une disposition accessoire à la législation concernant les chemins de fer interprovinciaux, en dépit du fait qu'il touche aux droits civils, question relevant de la compétence législative des provinces, d'après le paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord."

Lord Dunedin:

"On ne conteste point que, dans la *répartition des pouvoirs* établie par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, entre les législatures provinciales et le parlement fédéral, le pouvoir de légiférer sur les chemins de fer interprovinciaux est attribué au fédéral.

"La question à régler est donc circonscrite à un domaine fort restreint. L'intimé prétend, et la Cour suprême lui a donné raison, qu'il s'agit *vraiment d'une loi sur les chemins de fer.* Les appelants allèguent que, sous l'apparence d'une loi relative aux chemins de fer, il s'agit en réalité d'une loi sur les droits civils et que, comme telle, elle est du domaine provincial, d'après le paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

"Leurs Seigneuries ont été saisies souvent de l'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Une récapitulation des décisions rendues semble superflue. Mais une étude comparative de deux causes jugées en 1894—Le *procureur général de l'Ontario* v. *le procureur général du Dominion* (1894) A.C. 189, et *Tenant* v. *Union Bank of Canada* (1894) A.C. 31—semble établir les deux propositions suivantes: Premièrement, il peut exister un domaine où une loi provinciale et une loi fédérale chevaucheront, dans lequel cas ni l'une ni l'autre ne seront inconstitutionnelles, si la sphère des attributions est nettement tracée; et deuxièmement, si cette sphère n'est pas nettement tracée, et que dans ce domaine, les deux lois sont en conflits, c'est la loi fédérale qui doit prédominer.

"Conséquemment, la véritable question à régler dans la présente cause ne semble pas être de savoir si la présente loi vise un droit civil —ce que l'on peut reconnaître—mais si elle est *vraiment accessoire* à la législation en matière de chemins de fer...

"Leurs Seigneuries ne peuvent se prononcer sur le principe même. Mais si le factum des appelants en expose fidèlement la portée, il saute aux yeux qu'il s'agit en réalité d'une disposition accessoire à la législation sur les chemins de fer interprovinciaux."

L'appel a été rejeté.

McGREGOR V. ESQUIMALT RY. (1907) A.C. 462

Cause N° 27

(Lord Robertson, lord Collins, sir Arthur Wilson, sir Henri-Elzéar Taschereau et sir Alfred Wills.)

Décision rendue par sir Henri-Elzéar Taschereau.

La loi provinciale (C.-B.) est déclarée constitutionnelle.

Annulation du jugement rendu par le tribunal de la province, siégeant au complet (appel direct).

Ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement provincial n'étaient représentés à l'appel.

Voici les faits de la cause. Sous l'empire d'une loi de la Colombie-Britannique, 1904, l'appelant (un colon) avait obtenu une terre en toute propriété, sans que la

possession des mines et minéraux fût réservée. En vertu d'une loi antérieure de la Colombie-Britannique de 1883, un domaine comprenant le terrain cédé ensuite en 1904 au colon avait été concédé avec les *mines et minéraux contenus dans l'ensemble* au gouvernement fédéral, pour aider à la construction du E. & N. Railway, et en 1887, sous l'empire d'une loi *fédérale* de 1884, le gouvernement fédéral céda au E. & N. Railway la totalité du domaine (cédé antérieurement au gouvernement fédéral par la province dans les circonstances indiquées). Le comité judiciaire du Conseil privé décida que la loi provinciale de 1904, (si on l'interprète fidèlement) légalisait la concession ainsi accordée à l'appelant et annulait le titre de propriété des intimés. Il reconnut aussi la constitutionnalité de la loi provinciale de 1904. La législature provinciale avait seule compétence pour modifier ou abroger la loi qu'elle avait adoptée elle-même en 1904. De plus, la loi de 1904 visait un domaine *qui était devenu la propriété des intimés* et avait trait à une entreprise purement *locale* au sens du paragraphe 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. (L'appel comportait l'examen (1) de la validité et (2) du sens de la loi de 1904 et de l'effet de la concession d'une terre domaniale, accordée par la province au colon appelant).

Sir Henri-Elzéar Taschereau:

"L'unique contestation qui s'élève entre les parties vise le droit de possession des mines et minéraux situés dans ledit terrain. Dans l'exposé de leurs prétentions" (à l'effet qu'aucun droit, aucun titre ou aucun intérêt en matière de mines ou minéraux n'ont été cédés à l'appelant en vertu de la concession qu'il tient du gouvernement provincial) les intimés "reconnaissent le droit des appelants à la cession des droits de surface"... "La législature a le pouvoir exclusif de modifier ou abroger entièrement ou en partie la loi précitée qu'elle a adoptée en décembre 1883 (47 Victoria, 7 chapitre 14) et cette loi s'applique non à une *propriété publique du fédéral*, comme l'allèguent les défendeurs, mais à *une propriété et à des droits civils dans la province* et a trait à une entreprise purement locale (paragraphe 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord)... Ce chemin de fer *appartient* aux *intimés* et a cessé d'appartenir au Dominion en 1887 par la concession que celui-ci en a faite aux intimés. En vertu d'une loi adoptée en 1905 par le Parlement fédéral, le pouvoir

législatif auquel est assujétie la compagnie a passé depuis à l'autorité fédérale, mais cette loi, cela va de soi, ne s'applique pas en l'espèce."

Il a été fait droit à l'appel.

(NOTE: La loi de 1904 était une " loi concernant une propriété située dans la province ". Le colon et la compagnie de chemin de fer étaient établis dans la province et, en 1904, leur propriété et tous leurs droits et intérêts respectifs à cet égard se trouvaient également soumis à la compétence législative de la province, laquelle compétence, selon l'interprétation donnée, s'est *validement* exercée au détriment de l'intimé et à l'avantage de l'appelant.)

TORONTO v. LE PACIFIQUE-CANADIEN (1908) A.C. 54

Cause Nº 28

(LORD ROBERTSON, LORD COLLINS, SIR ARTHUR WILSON ET SIR ALFRED WILLS.)

Décision rendue par lord Collins.

La loi fédérale est déclarée constitutionnelle.

Confirmation d'une décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario.

Ni le Dominion ni la province n'étaient représentés à l'appel.

Le comité des chemins de fer du Conseil privé du Canada ayant ordonné, sous l'empire des articles 187 et 188 de la loi des chemins de fer, l'adoption de certaines mesures *a*) pour la protection du Pacifique-Canadien, chemin de fer interprovincial, et *b*) pour la protection du public aux passages à niveau dans les rues publiques (entièrement situées dans les limites ou dans la banlieue immédiate de Toronto), et cette ordonnance décrétant la répartition à parité des frais de l'entreprise entre le chemin de fer et les tribunaux avaient *statué,* dans un procès intenté par le chemin de fer à la municipalité (après l'exécution des travaux prescrits) en recouvrement de la quote-part de la municipalité, que ces articles étaient de la compétence législative du Dominion, en vertu des articles 91 (29) et 92 (10) (*a*) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867.

Lord Collins:

" Il est indubitable que ' des chemins de fer reliant la province à une autre ou à d'autres provinces' sont expressément exclus de la compétence législative des provinces et assujétis à la compétence législative exclusive du parlement fédéral par la loi impériale 30 et 31 Vict., chapitre 3, et par le paragraphe 29 de l'article 91 et le paragraphe 29 de l'article 91 et le paragraphe 10 (*a*) de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. D'autre part, l'article 92 du même acte assujétit les institutions municipales, la propriété et les droits civils dans la province à la seule juridiction législative des provinces. La Chambre a été souvent saisie de questions de conflit entre les deux pouvoirs, le fédéral et le provincial, et lord Dunedin a résumé ainsi le résultat des décisions rendues, en prononçant le jugement dans la cause la plus récente, celle de la *Compagnie du Grand-Tronc v. le procureur général du Canada* (1907) A.C. 65. Il considère les propositions suivantes comme établies:

" Premièrement, il peut exister un domaine où une loi provinciale et une loi fédérale chevaucheront, dans lequel cas ni l'une ni l'autre ne seront inconstitutionnelles, si la sphère des attributions est nettement tracée; et secondement, si cette sphère n'est pas nettement tracée et que, dans ce domaine, les deux lois sont en conflit, c'est la loi fédérale qui doit prédominer."

" Dans la cause présente, il semble fort évident à Leurs Seigneuries que si ' la sphère des attributions est nettement tracée ', pour employer l'expression citée plus haut, les articles dont la validité est contestée ne font que fournir des moyens raisonnables de protéger l'intérêt commun du public et du chemin de fer soumis à l'autorité législative exclusive de la législature qui a adopté ces dispositions et sont donc constitutionnels. Si les précautions prescrites sont raisonnablement nécessaires, il faut évidemment en payer le coût et, d'après Leurs Seigneuries, aucun caractère d'inconstitutionnalité ne vicie le pouvoir accessoire conféré par ces articles au comité quant à la répartition équitable des dépenses entre les intéressés... La disposition de fond et la disposition accessoire sont également raisonnables et de la compétence du parlement fédéral, et en vertu des principes mentionnés plus haut, elles doivent prédominer, même s'il existe une loi provinciale valide relativement au même sujet et *incompatible avec elles sous un certain rapport.* Mais d'après Leurs Seigneuries, il n'existe pas en réalité de véritable incompatibilité et les deux lois peuvent coexister. Un chemin de fer interprovincial est une question soustraite à la compétence de l'autorité provinciale et aucune disposition de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord définissant formellement les attributions de l'autorité provinciale n'est incompatible avec le droit dévolu au fédéral d'adopter les mesures de protection nécessaires concernant le sujet ainsi soustrait au provincial. La compétence relative à la propriété et aux droits civils dans la province est tout à fait compatible avec une compétence spécialement réservée au fédéral dans un domaine *qui n'est pas du ressort de la province.* (NOTE: On saisira mieux le point de vue de lord Collins en ajoutant, après le mot ' province ', les mots suivants: ' qui, de l'aveu général, a compétence sur son territoire en matière de propriété et de droits civils '.) Les pouvoirs conférés à la municipalité, au sujet des routes, par les articles de la loi municipale refondue,

1903, 3 Ed. 7, chapitre 19 (Ontario) et cités dans le factum des appelants ne constituent pas, au sens de Leurs Seigneuries, un argument en faveur des appelants sur la question d'inconstitutionnalité mais militent fortement contre eux lorsqu'ils prétendent ne pas être 'intéressés'."

L'appel a été rejeté.

CROWN GRAIN CO. v. DAY (1908) A.C. 504

Cause N° 29

(Lord Loreburn, L.C., lord Robertson, lord Atkinson, sir Arthur Wilson et sir Henri-Elzéar Taschereau.)

Décision rendue par lord Robertson.

La loi provinciale (Manitoba) est déclarée inconstitutionnelle.

Confirmation de la décision rendue par la Cour suprême du Canada.

Les gouvernements fédéral et provincial étaient représentés.

La Cour suprême du Canada a été érigée sous l'empire de l'article 101 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et la loi de la Cour suprême relève de la même autorité. Cette loi prévoit la faculté d'en appeler de tout jugement définitif rendu par le plus haut tribunal d'appel d'une province, sauf dans certains cas. Une loi manitobaine dispose que, lorsqu'il s'agit de certains privilèges, le jugement du plus haut tribunal d'appel doit être définitif. La Cour suprême du Canada ayant décidé au préalable qu'elle avait compétence pour entendre et juger un appel, nonobstant les dispositions de la loi manitobaine, l'appelant en a appelé au Roi en conseil.

Lord Robertson:

"Il y a conflit direct entre cette loi (du Manitoba) et les dispositions de la loi fédérale en matière d'appel; et il s'agit de savoir quelle loi prévaudra... Il faut remarquer que le sujet sur lequel il y a conflit appartient à la matière attribuée au parlement fédéral, savoir: l'établissement d'une Cour d'appel pour le Canada. Mais, de plus, supposons que le sujet soit du ressort des deux corps législatifs; s'il existe ce chevauchement des pouvoirs, la loi votée par le parlement fédéral doit l'emporter. Ce principe a déjà été posé dans la cause de *Dobie* v. *Temporalities Board*, 7 App. Cas. 136, et dans la cause du *Grand-Tronc* v. *le procureur général du Canada* (1907) A.C. 65."

LA COMPAGNIE HYDRAULIQUE v. CONTINENTAL HEAT CO. (1909) A.C. 194

Cause N° 30

(Lord Robertson, lord Atkinson, sir Arthur Wilson et sir Henri-Elzéar Taschereau.)

Décision rendue par sir Arthur Wilson.

Affirmation de la primauté de la loi fédérale.

La loi provinciale (Québec) ne prédomine pas.

Ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement provincial n'étaient représentés.

Il avait été directement interjeté appel d'une décision rendue par la cour de dernier ressort de Québec.

Précis:

" Quand un domaine législatif est de la compétence des législatures fédérale et provinciale et que les deux ont légiféré, la loi fédérale doit prédominer. Conséquemment, il est *décidé* que l'intimée qui, entre autres choses, est autorisée en vertu d'une loi fédérale, 60 et 61 Vict., chapitre 72, à fournir, vendre et écouler du gaz et de l'électricité, ne peut être empêchée d'effectuer des opérations sous le régime de ces dispositions, à la requête des appelants qui, sous le régime de lois de Québec subséquentes, détiennent le pouvoir *exclusif* d'effectuer ces opérations dans la région choisie par les intimés."

La majorité des juges de la Cour d'appel de Québec ont jugé, en substance, qu'une charte fédérale *non seulement,* crée juridiquement la compagnie qu'elle régit mais encore lui confère des droits et pouvoirs inhérents qu'une loi provinciale ne saurait subséquemment toucher, restreindre ou modifier, et la charte fédérale ayant été validement octroyée par le Parlement canadien, on ne saurait dire qu'elle pût être touchée par la charte subséquemment obtenue par l'appelante. Même si la charte de la compagnie intimée était une charte provinciale au lieu d'une charte fédérale, on ne saurait prétendre, de l'avis des juges, que les attributions générales qu'elle comporte soient modifiées par une disposition comme celle que renferme l'article 3 du chapitre 84, 4 Ed. 7, laquelle loi est tout simplement d'intérêt privé et ne mentionne pas la compagnie intimée. Le tribunal s'est appuyé sur la cause de Toronto Corporation v. Bell Telephone Company of Canada.

Sir Arthur Wilson:

"On a allégué, au nom de la compagnie appelante, que le seul effet de la loi canadienne était d'autoriser la compagnie intimée à exécuter les opérations projetées, dans le sens que cette exécution ne dépasse pas les pouvoirs attribués à la compagnie, mais que la légalité des opérations de celle-ci dans une province donnée doit être subordonnée aux dispositions de la loi de cette province.

"D'après Leurs Seigneuries, cette allégation va à l'encontre de plusieurs décisions rendues par la présente Chambre. Ces décisions ont établi que lorsque, comme en l'espèce, un domaine législatif donné est de la compétence et du parlement canadien et de la législature provinciale et que les deux corps ont légiféré, la loi fédérale doit l'emporter sur la loi provinciale, s'il y a conflit entre les deux, comme c'est manifestement le cas dans la présente cause."

(NOTE: Sous le régime de quel *numéro,* le cas échéant, de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, le parlement fédéral a-t-il investi cette compagnie de gaz et d'éclairage de pouvoirs suffisants pour annuler ceux d'une compagnie provinciale constituée pour des fins d'ordre provincial? Si le parlement fédéral a constitué ladite compagnie en vertu de ses pouvoirs généraux ou de pouvoirs concernant le maintien de la paix, l'ordre et la bonne administration, est-on justifiable de s'appuyer sur cette cause-ci pour affirmer que n'importe quelle loi *validement* adoptée par le Dominion peut l'emporter sur n'importe quelle loi *validement* adoptée par une province relativement au même sujet?)

MONTREAL v. LA COMPAGNIE DES TRAMWAYS DE MONTRÉAL (1912) A.C. 333

Cause N° 31

(LE COMTE LOREBURN, L.C., LORD MACNAGHTEN, LORD ATKINSON, LORD SHAW OF DUNFERMLINE ET LORD ROBSON.)

Décision rendue par lord Atkinson.

La loi fédérale est déclarée inconstitutionnelle.

Les gouvernements fédéral et provincial étaient tous deux représentés.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada.

La décision rendue par la Cour suprême du Canada est confirmée.

Précis:

"Il est statué que l'alinéa (*b*) de l'article 8 de la loi des chemins de fer du Canada (1906, S.R.C. chapitre 37) qui assujétit à ses dispositions en matière de trafic interprovincial tout chemin de fer provincial (même

si celui-ci n'a pas été déclaré par le parlement fédéral entreprise d'intérêt général pour le Canada) dépasse le pouvoir législatif du parlement fédéral.

"Par une ordonnance datée du 4 mai 1909, la Commission des chemins de fer du Canada (créée par la loi des chemins de fer du Canada, 3 Ed. 7, chapitre 58, et qui est soustraite à l'autorité et au contrôle de toute province) prescrivait ce qui suit au sujet du trafic interprovincial sur la ligne du Federal Park Railway et la ligne provinciale de tramways, dans les limites et le voisinage de la ville de Montréal: cette dernière ville devrait 'conclure tout accord ou tous accords nécessaires pour permettre' à la première compagnie mentionnée de se conformer aux dispositions concernant les tarifs de transport, afin d'empêcher toute injuste disparité de traitement envers les usagers de la ligne fédérale. Il est statué que ladite ordonnance, en ce qui regarde la ligne provinciale de tramways, était un excès de pouvoir."

Il y avait raccordement entre les lignes de deux chemins de fer à différents endroits, dans les limites et le voisinage de la ville de Montréal, et elles avaient conclu des accords pour assurer le transport des voyageurs sans interruption de certains points de la ligne d'une compagnie à certains points de la ligne de l'autre. Les voitures d'un chemin de fer circulaient sur les voies de l'autre. L'un des deux chemins de fer, primitivement construit et exploité sous le régime de l'autorité provinciale, avait été ultérieurement déclaré entreprise d'intérêt général pour le Canada et assujéti ainsi à l'autorité fédérale. Saisie d'une plainte de la ville de Montréal, la Commission des chemins de fer avait constaté que le chemin de fer *fédéral* établissait une disparité de traitement au détriment des citoyens de Mont-Royal et en faveur des citoyens de Notre-Dame-de-Grâce et ordonna que remède y fût porté et que la compagnie *provinciale* souscrivît à l'accord précité. En exprimant l'avis de la majorité des juges de la Cour suprême du Canada, le juge Duff reconnut, avec la minorité, qu'un chemin de fer provincial peut être assujéti à une loi fédérale découlant nécessairement de la législation fédérale en matière de chemins de fer et il cita le cas des règlements sur le trafic au point de croisement d'un chemin de fer fédéral et d'un chemin de fer provincial et dans les environs. Il a dit: "Dans la mesure de cette nécessité, nous sommes justifiés de reconnaître implicitement au Dominion le pouvoir de légiférer au sujet des chemins de fer provinciaux, malgré le fait qu'en général les gouvernements provinciaux aient uniquement compétence pour légi-

férer sur les chemins de fer provinciaux, mais, à mon sens, cette déduction doit se restreindre à cette nécessité." Il estimait qu'une loi sur le trafic interprovincial — et qui comporte l'assujétissement d'un chemin de fer provincial à la Commission des chemins de fer, — n'est pas la conséquence nécessaire de l'exercice des pouvoirs législatifs du Parlement en matière de trafic réalisé par raccordement avec un chemin de fer fédéral. Il n'est pas nécessaire que le pouvoir législatif intégral en matière de trafic interprovincial soit attribué à une seule autorité, car "le partage de l'autorité législative est le principe qui inspire l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et si la doctrine des pouvoirs découlant d'une attribution devait s'appliquer dans tous les cas où un inconvénient résulte d'un tel partage, cela détruirait le caractère fédéral de l'Union." Les juges Davies et Anglin étaient d'avis contraire, c'est-à-dire qu'une loi sur le trafic interprovincial découle nécessairement de la législation fédérale en matière de chemins de fer. (Note: distinguons une loi fédérale sur les *chemins de fer* de l'autorité législative du fédéral en matière du *trafic interprovincial*, effectué ou non par voie ferrée. Le dernier cas relève plutôt du droit de réglementer le " trafic et le commerce ".

M. Newcombe, c.r., avocat du gouvernement fédéral, un des intervenants, fit remonter d'abord l'autorité législative du Dominion à la disposition concernant " la paix, l'ordre et le bon gouvernement " qui se trouve à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ainsi qu'à la disposition concernant " le trafic et le commerce ". Il prétendit aussi que le trafic interprovincial ne saurait être d'ordre régional ou privé, et aussi que lorsque cela met en cause des chemins de fer fédéraux, la chose intéresse le corps politique du Canada et relève nécessairement de l'autorité fédérale. Sir R. Finlay soutint au nom du chemin de fer provincial (Montreal Street Ry.) que ce *n'est pas* une conséquence nécessaire ou même raisonnable de l'exercice du pouvoir législatif appliquée à un chemin de fer fédéral que de légiférer sur le transport interprovincial effectué par ce chemin de fer et un chemin de fer provincial, lorsque le transport est assuré par le chemin de fer provincial. " On

n'a pas établi que le contrôle sur le chemin de fer fédéral devient inefficace sans cette dernière attribution." L'ordonnance rendue par la Commission des chemins de fer visait à *réglementer le trafic d'une voie ferrée provinciale.* L'article en question ne devrait s'appliquer qu'aux chemins de fer provinciaux raccordés à des chemins de fer s'étendant en dehors des limites de la province. " Les deux chemins de fer se raccordent à certains points dans la province. Ni l'un ni l'autre ne sont autorisés à construire des lignes ou d'autres ouvrages en dehors de la province, et ni l'un ni l'autre ne se raccordent à aucun chemin de fer en dehors de la province." L'avocat a cité la cause du *Procureur général de l'Ontario* v. *le procureur général du Canada* (1896) A.C. 349 comme une cause " *où, pour la première fois, se posait la question d'importance nationale.*"

Lord Atkinson:

"On remarquera que si l'argument des appelants est fondé.... la compétence et l'autorité de la législature locale se trouvent substituées ou annulées, qu'il ne reste que relativement peu de cette autorité et que le réseau lui-même se trouve placé dans une situation malencontreuse, savoir que son transport *local* se trouve placé sous la compétence et l'autorité de la législature provinciale et des fonctionnaires du gouvernement local et que son *trafic interprovincial*.... se trouve soumis à la compétence et à l'autorité de la législature fédérale et des fonctionnaires du gouvernement fédéral,—arrangement fort impraticable et embarrassant.... En outre, rien n'indique dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qu'un tel empiétement sur les droits de la législature provinciale, comme il en découle inévitablement de la création de cette embarrassante régie à deux sur les chemins de fer de la province, ait jamais été envisagé *l'Ontario* v. *le Procureur général du Dominion* (1896) A.C. 348.—

"Sans doute, la présente Chambre a plusieurs fois décidé que les deux paragraphes 91 et 92 *ne s'excluent pas l'un l'autre,* que leurs dispositions peuvent chevaucher, et que, quand la législation du parlement fédéral vient en conflit avec celle d'une législature provinciale dans un domaine d'attributions commun aux deux, la première doit prévaloir; mais, par ailleurs, il a été établi dans la cause du *Procureur général de l'Ontario v. le Procureur général du Dominion* (189) A.C. 348,—

'(1) que l'exception énoncée vers la fin de l'article 91 n'était pas censée déroger à l'autorité législative accordée aux législatures provinciales par le 16e paragraphe de l'article 92, sauf pour permettre au Parlement canadien de s'occuper des questions locales ou privées dans les cas où cette législation est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir conféré à ce parlement sous les rubriques énumérées à l'article 91;

'(2) que l'exception à la fin de l'article 91 ne s'applique pas aux matières non spécifiées parmi les sujets de législation énumérées dans ce dernier article et que, en légiférant sur des sujets qui ne sont pas ainsi

énumérés, le Parlement fédéral est privé de toute autorité pour empiéter sur quelque catégorie de sujets exclusivement assignée à la législature provinciale par l'article 92;

'(3 que, d'après ces dispositions législatives, c'est-à-dire les articles 91 et 92, l'exercice par le Parlement canadien du pouvoir de légiférer sur tous sujets non énumérés à l'article 91, devrait strictement se restreindre aux questions qui sont incontestablement d'importance ou d'intérêt national et ne doit empiéter sur la législation provinciale à l'égard d'aucune catégorie de matières énoncée à l'article 92;

'(4) que toute autre interprétation des pouvoirs généraux qui, en sus de ses pouvoirs énumérés, sont conférés au Parlement du Canada par l'article 91, non seulement serait contraire à l'esprit de la loi, mais détruirait en pratique l'autonomie des provinces; et, finalement,

'(5) que si le Parlement du Canada avait l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont sensiblement d'intérêt local ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion, il n'existerait guère de sujet sur lequel il ne pût légiférer à l exclusion d'une législation provinciale'."

"Les mêmes considérations semblent, de l'avis de Leurs Seigneuries, s'appliquer au numéro deux des sujets *énumérés* à l'article 91, soit la réglementation du trafic et du commerce. Pris dans leur sens le plus large, ces mots autoriseraient le parlement du Canada à légiférer sur plusieurs des questions spécialement énumérées à l'article 92 et ils empiéteraient sérieusement sur l'autonomie locale des provinces.

De l'avis de Leurs Seigneuries, ces déclarations ont une vaste portée sur la question à trancher dans la présente cause, bien que la cause elle-même dans laquelle elles ont été faites différait tout à fait de la cause présente"....

(Note: Au sujet de l'argument de lord Atkinson. Se rappeler que "*Chaque*" province a reçu le pouvoir de légiférer relativement *a*) aux questions locales et privées spécifiées (n°s 1 à 15), et *b*) aux matières de nature locale ou privée *en général* (n° 16), et seulement dans ces domaines. Aucun pouvoir n'est conféré *aux provinces* prises collectivement. Il était entendu que le Dominion ne devait pas légiférer sur des questions locales, sauf en conformité du dernier paragraphe de l'article 91.)

(Lord Atkinson expliqua ensuite ce que l'on a désigné depuis comme "théorie de la coopération".)

"Tant qu'il est raisonnablement probable que les compagnies provinciales concluront de tels accords" (avec des compagnies fédérales, en vue de leur permettre de convenablement effectuer le trafic interprovincial) "ou qu'elles seront forcées de les conclure par la législature provinciale qui les régit, on ne saurait prétendre, de l'avis de Leurs Seigneuries, que ce soit une conséquence nécessaire de l'exercice par le parlement fédéral de sa régie sur les réseaux fédéraux que les chemins de fer provinciaux fussent forcés par les lois fédérales de conclure ces accords de la façon dont il a cherché à forcer, dans la présente cause, la Compagnie de

Tramways à conclure les accords mentionnés dans l'ordonnance contre laquelle appel a été interjeté. On n'a pas donné à entendre dans la cause que le trafic interprovincial entre ce réseau fédéral et cette ligne locale, ou entre tout autre réseau fédéral ou ligne locale, ait atteint, antérieurement à l'adoption de cette loi des chemins de fer, des proportions de nature à influer sur l'organisme politique du Canada. S'il en avait été ainsi, le moyen facile de protéger cet organisme politique consistait à faire une déclaration statutaire dans tout ou tous cas particuliers comme on l'a fait pour le Park Railway".

Lord Atkinson revient à la "théorie de coopération" et fait observer:

"L'un des arguments avancés pour le compte des appelants était celui-ci: Le trafic interprovincial doit, dit-on, être régi par quelque organisme législatif. Il ne peut être régi par la législature provinciale parce qu'elle n'a pas compétence sur un réseau fédéral; il doit donc être régi par la législature du Canada. La réponse à cette assertion c'est que tant que le trafic interprovincial se fait sur une ligne fédérale il peut être régi par le parlement du Canada et lorsqu'il s'agit d'une ligne provinciale non fédérale il peut être régi par la législature provinciale, de sorte que ces deux législatures peuvent obliger les deux compagnies propriétaires de ces lignes de conclure l'une avec l'autre un accord de nature à assurer que ce trafic interprovincial se fera convenablement, et qu'en outre on ne peut admettre que l'un ou l'autre organisme refusera de coopérer avec l'autre d'une façon raisonnable en vue d'atteindre un but aussi conforme à l'intérêt du Dominion et de la province que l'est la réglementation du trafic interprovincial.

(Note: L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne dit mot de la coopération des provinces ou avec les provinces, non plus qu'il ne vise une telle chose: *Si c'était possible,* ou il n'y aurait pas eu d'union ou il y aurait eu une union législative. C'est cette impossibilité reconnue de coopérer qui motiva l'union fédérale. C'est assurément le *devoir* de tout membre de la fédération canadienne d'affirmer et de maintenir non seulement son pouvoir législatif, mais aussi bien de gouverner, de décider, de conclure et de maintenir, indépendamment des autres, c'est-à-dire comme *son* gouvernement, parlant pour son parlement, le juge à propos, non pas comme *tout autre* gouvernement, parlant pour le parlement de cet *autre* gouvernement, le ferait.)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO V. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA (1912) A.C. 571. (SOCIÉTÉS COMMERCIALES.)

Cause N° 32

(LE COMTE LOREBURN, L.C., LORD MACNAGHTEN, LORD ATKINSON, LORD SHAW OF DUNFERMLINE ET LORD ROBSON.)

Décision du comte Loreburn, L.C.

Lois provinciales et fédérales déclarées constitutionnelles.

Confirmation de la décision de la Cour suprême du Canada.

La Province et le Dominion sont représentés.

Précis:

"En 1875, 1891 et 1906, le parlement fédéral a adopté des lois autorisant le gouvernement exécutif du Dominion à obtenir, par demande directe, des avis de la Cour suprême du Canada sur des points tant de droit que de fait, et presque toutes les provinces ont adopté des lois rédigées en termes analogues et prié leurs propres tribunaux de répondre aux questions soumises par les gouvernements provinciaux: *Statué,* qu'il était *constitutionnel* pour les législatures respectives d'imposer ce devoir aux tribunaux. Bien que des pouvoirs à cet effet n'aient pas été accordés en termes explicites par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, ils n'y étaient pas incompatibles, mais subordonnés à l'autonomie administrative intégrale que cet Acte visait. Les avis ne sont que d'ordre consultatif et le fait de les donner ne signifie pas qu'un tribunal cesse d'être le corps judiciaire prévu par la loi. (*Cette décision est confirmée dans la cause de la Colombie-Britannique contre le Canada (1914) A.C. 153.*)

La majorité de la Cour suprême du Canada décida que la loi fédérale était motivée par la disposition de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement. Les appelants auprès du comité judiciaire du Conseil privé étaient les procureurs généraux de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de l'Ile du Prince-Edouard et de l'Alberta. Les intimés étaient le procureur général du Canada et le procureur général de la Colombie-Britannique. Ce dernier n'était pas présent aux plaidoieries.

Les appelants prétendaient, entre autres choses, que la loi fédérale était inconstitutionnelle parce que l'article 60 "a pour objet de créer un tribunal, non pas comme tribunal général d'appel ni pour l'application des lois du Canada, mais comme partie du gouvernement exécutif, comme comité consultatif établi en vue de conseiller l'exécutif sur toute question que le Gouverneur général juge à propos de lui soumettre."

Les appelants ont aussi soutenu qu'il y avait contradiction avec le n° 14 de l'article 92.—"L'administration de la justice dans la province." Le Dominion, l'intimé, prétendait que le Dominion avait compétence soit sous le régime de l'article 91, soit sous celui de l'article 101 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867.

Le comte Loreburn, L.C.:

"En 1867, le désir que manifestait le Canada d'obtenir une constitution explicite applicable à tout le Dominion se réalisa par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il ne peut maintenant y avoir aucun doute qu'en vertu de cette loi organique les pouvoirs répartis entre le Dominion d'une part et les provinces d'autre part couvrent tout le champ du gouvernement autonome dans toute l'étendue du Canada. Il serait contraire au principe et à l'objet de l'Acte qu'une question quelconque d'autonomie interne soit soustraite à l'autorité fédérale. De nombreuses questions ont surgi et pourront surgir par la suite relativement aux dispositions de cette loi qui établit une ligne de démarcation entre ce qui appartient au Dominion ou aux provinces respectivement. Une énumération complète étant irréalisable (vu la variété illimitée des sujets sur lesquels il peut y avoir lieu de légiférer), il faut nécessairement se servir de termes généraux pour établir ce qui revient à l'un ou l'autre et, avec l'emploi de termes généraux vient le risque de quelque confusion chaque fois que surgit une cause dans laquelle on peut dire que le pouvoir revendiqué cadre avec la désignation de ce qui revient au Dominion et aussi avec la désignation de ce qui revient à la province. Un tel chevauchement apparent est inévitable, de sorte qu'il appartient à une cour de justice de déterminer, dans chaque cause particulière, de quel côté de la ligne de démarcation il y a empiétement eu égard à l'ensemble de la loi".

Le lord Chancelier déclare ensuite que l'objection dans la présente cause, n'est pas celle que l'on soulève ordinairement dans les cas de cette nature,—que les provinces ne protestent pas contre un empiétement sur les droits provinciaux pour la raison que le pouvoir en question est de ceux qui sont attribués exclusivement à une province. L'objection a une portée plus vaste, savoir "qu'aucune législature au Canada n'a le droit d'adopter une loi en vue

de soumettre de telles questions." Et cela, bien que la question "touche aux affaires internes du Canada et, à première vue, régit les fonctions d'une cour de justice, ce qui fait partie du rouage ordinaire du gouvernement dans tous les pays civilisés." Quant à l'à-propos de l'acte législatif "la Chambre n'a pas à s'en occuper"...

" Dans l'interprétation d'une constitution conférant l'autonomie administrative absolue et fondée sur une loi organique écrite telle que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, le texte, s'il est explicite, est décisif, tant dans les prescriptions que dans les interdictions. Quand le texte est ambigu comme, par exemple, là où, établissant deux compétences qui s'excluent mutuellement, le sens est assez large pour faire tomber un pouvoir particulier sous l'une ou l'autre, il faut avoir recours au contexte et à l'esprit de la loi. De plus, si le texte ne dit rien *explicitement,* alors *on ne doit pas présumer que la constitution écarte complètement le pouvoir.* Au contraire, on doit prendre pour acquis que le pouvoir existe quelque part, à moins qu'il ne soit étranger à la loi elle-même (comme, par exemple, le pouvoir de légiférer pour quelque partie des dominions de Sa Majesté en dehors du Canada) ou qu'il soit autrement nettement incompatible avec son interprétation. Car tout ce qui fait partie du gouvernement autonome du Canada appartient soit au Dominion soit aux provinces, dans les limites de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Certes, il ne suffirait pas d'affirmer que l'exercice d'un pouvoir pourrait être oppressif, parce que ce résultat pourrait être la conséquence de l'abus d'un grand nombre de pouvoirs indispensables au gouvernement autonome et évidemment conférés par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il pourrait, certes, résulter de l'abus de presque tout pouvoir... L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne fait pas mention de ce pouvoir particulier, ni explicitement ni en termes vagues. L'article 91 investit le parlement fédéral du devoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, subordonnément à des réserves explicites. L'article 101 permet au Dominion de créer une Cour suprême pour les appels venant des provinces... Mais l'Acte ne dit rien au sujet d'un pouvoir de demander à la cour son avis. *Tout dépend de la question de savoir si un tel pouvoir est incompatible* avec cet Acte... Si, en dépit de l'obligation de répondre aux questions la Cour suprême demeure un corps judiciaire au sens de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, alors il n'y a aucune raison de dire que la loi canadienne attaquée est inconstitutionnelle"...

Discutant ensuite de l'autorité qu'a la couronne de soumettre des questions au comité judiciaire lui-même, le lord Chancelier fait observer:

" A tout considérer, il semble curieux qu'un tribunal, car il s'agit bien d'un tribunal, après avoir été pendant trois quarts de siècle dans l'obligation de répondre à des questions posées par la couronne et y avoir répondu sans qu'on y ait vu le moindre inconvénient ou rien de répréhensible, doive être taxé, lorsqu'il s'avise de faire de même au Canada, d'agir dérogatoirement aux attributions judiciaires."

RENVOI RELATIF AU MARIAGE (1912) A.C. 880

Cause N° 33

(Le vicomte Haldane, L.C., le comte de Halsbury, lord Macnaghten, lord Atkinson, lord Shaw of Dunfermline et lord Chef Baron Palles.)

Décision rendue par le vicomte Haldane, L.C.

Projet de loi du parlement fédéral déclaré hors de sa compétence.

Le Dominion et les Provinces sont représentés.

Précis:

" Sous le régime des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, le pouvoir exclusif conféré à la législature provinciale de faire des lois relatives à la célébration du mariage dans la province entre en jeu par voie d'exception à la compétence exclusive, quant à sa validité, conférée au Dominion et permet à la législature provinciale de fixer les conditions de célébration, en particulier le droit de célébrer la cérémonie qui peut avoir un effet sur la validité du contrat."

Le vicomte Haldane, L.C.:

" Leurs Seigneuries en sont arrivées à la conclusion que la compétence du parlement fédéral ne s'applique pas, d'après l'interprétation exacte des articles 91 et 92, à tout le champ de la validité. Elles considèrent que la disposition de l'article 92 conférant à la législature provinciale le pouvoir exclusif de légiférer en matière de mariage dans la province entre en jeu par voie d'exception aux pouvoirs conférés au sujet du mariage par l'article 91 et permet à la législature provinciale de fixer les conditions de célébration qui peuvent avoir un effet sur la validité du contrat... De l'avis de Leurs Seigneuries, il n'y a pas de raison pour que ce qu'elles considèrent être le sens naturel des mots ' célébration du mariage ', tenant compte de la loi existant au Canada lors de l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ne doive pas prévaloir."

JOHN DEERE PLOW CO. v. WHARTON (1915) A.C. 330

Cause N° 34

(Le vicomte Haldane, L.C., lord Moulton, lord Sumner, sir Charles Fitzpatrick et sir Joshua Williams.)

Décision du vicomte Haldane, L.C.

Loi provinciale (Colombie-Britannique) déclarée inconstitutionnelle.

Le Dominion et la province sont tous deux représentés.

Appel interjeté directement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Précis:

" Le pouvoir du parlement du Canada de légiférer pour ' la réglementation du trafic et du commerce ', conféré par l'article 91, numéro 2, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, permet à ce parlement de prescrire l'étendue et les limites des pouvoirs des compagnies dont les objets s'étendent à tout le Dominion; le statut et les pouvoirs d'une compagnie fédérale, à ce titre, ne peuvent être abolis par une législature provinciale.

" La Partie VI de la loi des compagnies de la Colombie-Britannique (S.R. C.-B., 1911, chapitre 39) qui, de fait, prescrit que les compagnies constituées par le parlement fédéral doivent obtenir un permis ou soient inscrites sous le régime de cette loi comme condition pour se livrer au commerce dans la province ou pour intenter des poursuites devant ses tribunaux, *outrepasse* par conséquent la compétence de la législature provinciale sous l'empire de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867."

La compagnie appelante a été constituée en société commerciale par lettres patentes sous l'empire de la loi fédérale des compagnies. Pour appuyer cette décision que le comité judiciaire a renversée lors de cet appel, le défendeur et la province soutenaient que—" Le pouvoir du Dominion quant à la constitution de sociétés de commerce ne relève pas de ' la réglementation du trafic et du commerce ' mais est conféré par le pouvoir général, contenu dans l'article 91, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, et il ne l'emporte pas par conséquent sur les pouvoirs attribués à la province par l'article 92." Ils justifiaient la loi provinciale en se basant sur les numéros 13 (propriété et droits civils) et 16 (toutes matières d'une nature purement locale ou privée). Les

compagnies constituées par le Dominion, prétendaient-ils, sont subordonnées dans chaque province aux dispositions expresses de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Le vicomte Haldane, L.C.:

"La répartition des pouvoirs sous l'empire de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, dont l'interprétation est mise en cause dans cet appel, a souvent été discutée devant le comité judiciaire et les tribunaux canadiens et certains principes sont maintenant bien établis. Le pouvoir général, conféré au Dominion par l'article 91, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ne s'étend expressément qu'aux matières ne tombant pas dans les catégories de sujets assignées par l'Acte exclusivement aux législatures provinciales. Mais si le sujet relève de l'une des rubriques de l'article 92, il faut nécessairement se rendre compte s'il relève aussi de l'une quelconque des rubriques énumérées à l'article 91, car, en ce cas, de par les derniers mots de cet article il est *exclus des pouvoirs conférés par l'article 92.* Avant d'examiner la question de savoir si les dispositions... de la loi des compagnies de la Colombie-Britannique imposant des restrictions aux opérations d'une compagnie à charte fédérale qui a négligé de se munir d'un permis provincial sont valides, il est nécessaire de se rendre compte du rapport entre eux des articles 91 et 92 et de la nature des expressions qui y sont employées. Le texte de ces articles et des diverses rubriques qu'ils contiennent ne peut évidemment pas être interprété comme ayant eu pour objet de comporter les lignes de démarcation exactes d'un plan parfaitement ordonné. Le rédacteur devait se servir des termes d'un accord politique, termes qui devaient surtout être recherchés dans les résolutions adoptées à Québec en octobre 1864. A ces résolutions et aux articles fondés sur elles s'applique la remarque faite par la présente Chambre sur l'*Australian Commonwealth Act* (*Procureur général du Commonwealth* v. *Colonial Sugar Refining Co.,* 1914, A.C. 254), savoir que s'il existe à certains endroits des obscurités de langage, on peut considérer que c'est dû non à de l'incertitude sur le principe général, mais à la difficulté d'en arriver sur-le-champ à une entente sur les termes, difficulté que suscite la rédaction de mesures législatives édictées par des assemblées nombreuses. On peut ajouter que la forme, sous laquelle des dispositions rédigées en termes qui se chevauchent, ont été placées côte à côte, dénote que ceux qui ont adopté l'acte confédératif entendaient laisser l'application et l'interprétation de ces dispositions à la pratique et à la décision des tribunaux."

"La construction des articles 91 et 92 et l'étendue du chevauchement dans l'interprétation connotative des expressions employées font qu'il est peu sage, dans l'opinion de Leurs Seigneuries, de chercher, en l'occurrence ou en toute autre occasion, à préciser à fond le sens et la portée des termes. De telles définitions, ayant pour objet la phraséologie employée dans les conditions où fut rédigée une constitution du genre de celle que nous examinons, doivent presque inévitablement porter à faux. Ce n'est, bien souvent, qu'en bornant des décisions à des questions concrètes, survenues dans des circonstances dont l'ensemble est connu du tribunal, que l'on pourra éviter une injustice à ceux qui réclameront dans l'avenir. Leurs Seigneuries adhèrent à ce qu'a dit sir Mon-

tague Smith en rendant la décision du comité judiciaire dans la cause *Citizens Insurance Co.* contre *Parsons* (7 App. Cas. 96 à 109), soit qu'en accomplissant la tâche difficile d'en arriver à une interprétation raisonnable et pratique du texte des articles, de façon à concilier les pouvoirs respectifs qu'ils contiennent et à leur donner effet à tous, il est sage de trancher chaque cas qui surgit sans aller, dans l'interprétation de la loi, plus avant que ne l'exige la décision à rendre dans la question à l'étude. La sagesse de s'en tenir à cette règle semble à Leurs Seigneuries revêtir une importance spéciale lorsqu'il s'agit d'établir la portée des mots 'droits civils' dans des cas particuliers. Une définition logique générale de leur portée est non seulement irréalisable eu égard au contexte des articles 91 et 92 de l'Acte, mais, si on tente de l'établir, elle suscitera certainement des difficultés et peut-être de l'injustice dans des causes ultérieures. Il faut se rappeler, en interprétant les deux articles, que certaines questions susceptibles à un point de vue spécial et pour une fin particulière, de relever de l'un d'eux, peuvent, dans un cas différent et pour une autre fin, relever de l'autre article. Dans de tels cas, la nature et la portée de toute loi adoptée par le gouvernement fédéral ou par le gouvernement provincial, selon le cas, doivent être examinées à la lumière des faits mêmes si l'on veut qu'il soit possible de déterminer sous quel ensemble de pouvoirs elle tombe en substance et en réalité. *Cela peut ne pas être difficile à déterminer dans des cas réels et concrets.* Mais il peut bien être impossible de donner des réponses générales à des questions d'ordre général quant à la signification des mots, ou d'arrêter une interprétation fondée sur leur sens litéral, abstraction faite du contexte.

"Passant à l'appel dont Leurs Seigneuries sont saisies, la première observation qu'elles désirent faire c'est que le pouvoir de la législature provinciale de légiférer sur des questions faisant partie de la catégorie de sujets constituant le nº 11 de l'article 92, la constitution de compagnies pour des objets provinciaux *ne peut s'étendre* à une société telle que la compagnie appelante dont les ojbets *ne sont pas* provinciaux. Cette absence d'autorité n'est pas non plus comblée par le pouvoir que confère le nº 13, propriété et droits civils. A moins que ces deux rubriques ne soient interprétées séparément, la limitation du nº 11 serait futile. L'expression 'droits civils dans la province' a un sens très étendu, *s'appliquant,* si on l'interprète littéralement, à une grande partie du domaine visé par les autres paragraphes de l'article 92, de même qu'à une bonne partie des sujets énumérés à l'article 1. Mais cette expression ne peut être interprétée dans ce sens et il faut la considérer comme ne s'appliquant pas aux cas expressément indiqués ailleurs dans les deux articles, nonobstant la portée générale des termes. S'il en est ainsi, le pouvoir d'adopter des lois constituant en corporation des compagnies visant des objets *qui ne sont pas* d'ordre provincial doit être la prérogative exclusive du Parlement fédéral. De fait, il s'agit alors d'une question 'ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignées aux législatures des provinces', au sens des premiers mots de l'article 91. On peut donc la tenir pour une question ayant trait à tout le pays et comprise dans l'expression 'la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.'

"Leurs Seigneuries se rallient à l'interprétation attribuée par le comité judiciaire dans la cause de *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (7 A.C. 96, pages 112 et 113) paragraphe 2 de l'article 91, lequel confère au parlement fédéral le droit exclusif d'adopter des lois réglementant le

commerce. Ce paragraphe, tout comme l'expression ' la propriété et les droits civils dans la province ' que l'on trouve à l'article 92, doit être interprété dans un sens restreint. Mais elles sont d'avis que le pouvoir de réglementer le trafic et le commerce autorise en tout cas le parlement du Canada à décréter *quelle doit être l'étendue des pouvoirs des compagnies dont les objets ont trait à tout le Dominion et dans quelle mesure ces pouvoirs doivent être restreints.* De fait, s'il est établi que le parlement fédéral peut constituer de telles compagnies, il devient donc d'intérêt général pour tout le Canada de déterminer de quelle manière ces compagnies peuvent être autorisées à faire des opérations commerciales. Leurs Seigneuries sont donc d'avis que le parlement du Canada avait le pouvoir d'adopter les articles de loi invoqués dans cette cause et que l'on trouve dans la loi des compagnies et dans la loi de l'interprétation. Elles ne veulent pas, cependant, donner à entendre par cette décision que, le statut d'une compagnie fédérale permet à cette compagnie de faire des opérations commerciales dans une province, et ainsi *lui conférant des droits civils* dans une certaine mesure, le pouvoir de réglementer le commerce et les opérations commerciales peut être exercé de façon à empiéter, pour ce qui est de ces compagnies, sur le pouvoir exclusif des assemblées législatives concernant *les droits civils en général.* Il n'y a aucun doute que ce pouvoir viendrait en conflit avec celui de la province si l'expression 'droits civils' devait être considérée d'une portée sans limites. On l'a déjà fait observer, cependant, cette expression ne doit être interprétée qu'en tenant compte des divers pouvoirs conférés par les articles 91 et 92 qui en restreignent la signification littérale. Il suffit de dire pour les fins de notre thèse, que la province ne peut adopter aucune loi de nature à priver une compagnie fédérale de la jouissance de sa personnalité civile et de l'exercice de ses pouvoirs. Cela ne veut pas dire que ces pouvoirs peuvent être exercés à l'encontre des lois de la province qui restreignent les droits du public dans la province en général; mais bien que la personnalité civile et les pouvoirs d'une compagnie fédérale, proprement dits, ne peuvents être annulés par des lois provinciales. Leurs Seigneuries furent d'avis que cette conclusion est d'accord avec le principe posé par la Chambre dans les causes *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (7 A.C. 96), *Colonial Building and Investment Association* v. *le Procureur général de la province de Québec* (9 A.C. 157) et *la Banque de Toronto* v. *Lambe* (12 A.C. 575).

"De ces prémisses il ressort que les dispositions de la loi des compagnies de la Colombie-Britannique que l'on invoque dans la présente cause pour affirmer que la compagnie demanderesse doit obtenir une licence du genre de celle qui a donné lieu à tout le débat ou se faire inscrire dans la province si elle veut exercer ses pouvoirs ou être autorisée à entamer des poursuites devant les tribunaux, sont inopérantes à cette fin. Il ne s'agit pas ici de l'adoption de lois concernant le public en général dans la province et ayant trait aux droits civils, ou encore à la taxation ou à l'administration de la justice. Il s'agit, en réalité, de déterminer si la province peut intervenir au sujet du statut et des pouvoirs d'une compagnie fédérale, en tant que ce statut et ces pouvoirs comportent l'autorité, conférée par le parlement du Canada, d'effectuer des opérations commerciales dans chacune des parties du Canada. Leurs Seigneuries sont d'avis que la réponse à cette question doit être négative.

La Chambre a mentionné ensuite les questions soumises à la Cour suprême du Canada en 1913 au sujet du pouvoir du parlement fédéral de constituer des compagnies en corporation et a fait allusion, d'une manière générale, à tout le soin et à toutes les recherches que la Cour suprême consacra à l'étude de cette question. Viennent ensuite les commentaires suivants:

"Mais, de l'avis de Leurs Seigneuries, la tâche imposée était irréalisable à cause de la nature abstraite des questions elles-mêmes. Pour les raisons déjà indiquées, il est impossible de songer, sans crainte d'errer, à préciser les distinctions logiques qui existent entre les divers pouvoirs conférés par les articles 91 et 92, ainsi qu'entre les diverses catégories de sujets énumérées à ces articles. Il faut établir des lignes de démarcation quand il s'agit d'appliquer les articles à des faits concrets, car dans chaque cas pris distinctement le tribunal doit déterminer de quel côté de la ligne de démarcation les faits les rangent. Mais, tandis que dans certains cas on a pu, comme on le pourra probablement encore, poursuivre le raisonnement et poser un principe d'application générale, il ressort de ce que nous avons dit précédemment du texte même de l'acte fédératif que la chose ne peut pas se faire d'une manière satisfaisante dans le cas de questions générales du genre de celles dont il s'agit. Il est vrai que, même lorsqu'une compagnie a été constituée en corporation par le parlement fédéral et autorisée à faire du commerce, elle n'en est pas moins assujettie aux lois provinciales d'application générale adoptées en vertu des pouvoirs conférés par l'article 92. Ainsi donc, nonobstant le fait qu'une compagnie peut posséder du terrain, elle ne peut refuser d'observer les lois de la province concernant les biens de mainmorte (*Colonial Building and Investment Association* v. *le Procureur général de Québec,* 9 A.C. 157, page 164) ; ou se soustraire au paiement des taxes, lors même que celles-ci consisteraient, comme moyen de prélever un revenu, en un permis de faire du commerce applicable à une compagnie fédérale conjointement avec d'autres compagnies (*La Banque de Toronto* v. *Lambe* (12 A.C. 575). De plus, une telle compagnie est soumise à la juridiction de la province concernant la propriété et les droits civils, en vertu de l'article 92, quant à la réglementation des contrats en général: (*Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (7 A.C. 96).

"Vouloir définir *a priori* toute l'étendue des restrictions que l'application de ce principe peut imposer aux compagnies fédérales dans l'exercice de leurs pouvoirs est chose dont Leurs Seigneuries s'abstiennent. Leur mission consiste plutôt à déterminer si les dispositions de la loi provinciale des compagnies, dont il a déjà été question, peuvent être invoquées pour justifier les décisions rendues par le tribunal inférieur. Leurs Seigneuries sont d'avis que l'assemblée législative n'avait pas le pouvoir d'adopter ces dispositions dans leur forme actuelle. Cette assemblée aurait pu, à bon droit, adopter des lois s'appliquant à toutes les compagnies sans distinction et exigeant de celles qui n'étaient pas constituées en corporation par des lois provinciales de se faire inscrire pour certaines fins limitées, entre autres choses fournir des renseignements. Elle aurait pu aussi décréter que toutes les compagnies qui n'ont pas de

bureau ni de biens dans la province soient tenues, en vertu d'une loi d'application générale réglementant la procédure à suivre, de garantir le paiement des frais. Leurs Seigneuries croient, cependant, que les dispositions en question doivent être tenues pour des mesures bien différentes et conçues en vue d'infirmer le statut des compagnies fédérales et de les empêcher d'exercer les pouvoirs que leur a conférés le parlement canadien, mesures qui ont trait à un sujet non attribué par l'article 92 à l'assemblée législative provinciale. En conséquence, par analogie, la décision de la Chambre dans la cause *Union Colliery Co.* v. *Bryden* (1899) (A.C. 580) s'applique ici. Il leur est impossible d'attribuer au mot 'incorporation' qui figure dans cet article, le sens restreint que lui prêtent les intimés et les savants avocats de la province dans cette cause. A leurs sens, cette loi atteint en réalité des pouvoirs qui sont la conséquence naturelle et logique de la constitution en corporation par le parlement fédéral, de compagnies formées pour des fins qui ne sont pas d'ordre provincial".

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET LE PACIFIQUE-CANADIEN (1915) A.C. 36

Cause N° 35

(LE VICOMTE HALDANE, L.C., LORD MOULTON, LORD SUMNER, SIR CHARLES FITZPATRICK ET SIR JOSHUA WILLIAM.)

Décision rendue par lord Sumner.

Article de la loi provinciale inconstitutionnel.

Le jugement de la Cour suprême du Canada est maintenu.

La province est représentée, ainsi que le Dominion.

Les intimés n'ont pas été appelés.

Précis:

"En vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 82 de l'*Alberta Railway Act,* une compagnie de chemin de fer autorisée par cette loi peut, sous réserve de l'approbation, ou d'instructions du lieutenant-gouverneur, prendre possession de terrains appartenant à une autre compagnie de chemin de fer, les utiliser ou les occuper.

"L'article 7 du chapitre 15 des Statuts de l'assemblée législative de l'Alberta pour 1913 modifie l'article 82 ci-dessus mentionné, par l'addition du paragraphe 3 dont l'objet est d'appliquer ces dispositions aux terrains de toutes les compagnies de chemin de fer autorisées autrement que par un acte législatif de la province 'pourvu que la prise de possession de ces terrains ne nuise pas déraisonnablement à la construction et à l'exploitation' du chemin de fer qui possédait ces terrains:

"*Il est statué* 1) que l'article 7 ci-dessus mentionné n'est pas de la compétence d'une assemblée législative, en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, et qu'il ne serait pas constitutionnel si on y omettait le mot "déraisonnablement"; 2) que, dans un cas appro-

prié, tenant compte des intérêts du public et s'appuyant sur l'article 8 de la loi des chemins de fer, la Commission des chemins de fer peut autoriser un chemin de fer provincial à traverser la voie d'un chemin de fer fédéral, ce croisement devant être l'objet d'une réglementation conforme à ces intérêts.

La province s'est appuyée sur le paragraphe 10 de l'article 92. Le pouvoir ainsi réclamé était inévitablement accessoire au pouvoir d'autoriser la construction d'un chemin de fer provincial. La Commission des chemins de fer du Canada, a-t-on soutenu, ne pouvait empêcher le chemin de fer provincial de traverser l'autre ligne. Son pouvoir devait se borner à réglementer la *manière d'effectuer la traversée.*

Le précis ci-dessus indique suffisamment les questions en jeu et les conclusions atteintes. Voilà pourquoi nous ne citons ici que de courts extraits du jugement.

Lord Moulton:

"Il suffit de dire ici que les chemins de fer du genre de ceux qui sont désignés aux alinéas *a* et *c* du paragraphe 10 de l'article 92 relèvent exclusivement de l'autorité législative du parlement du Canada. En conséquence, l'assemblée législative de la province n'a aucunement le pouvoir de porter atteinte, par une loi, au réseau ou aux ouvrages d'un tel chemin de fer. Si l'on tient à connaître une autorité sur laquelle on s'appuie pour tirer une conclusion aussi claire et aussi évidente de ces dispositions de la loi, on la trouvera dans les jugements rendus par Leurs Seigneuries dans la cause de la *Compagnie du chemin de fer Pacifique-Canadien v. la corporation de la paroisse de Notre-Dame de Bonsecours* (1899) A.C. 367, et dans celle de *Madden v. la Compagnie du chemin de fer Nelson et Fort Sheppard* (1899) A.C. 626... On a soutenu avec beaucoup de vigueur que si les provinces n'avaient pas le pouvoir d'autoriser leurs chemins de fer à traverser les voies de chemins de fer fédéraux, elles pourraient bien, en théorie, se trouver en butte à de grandes difficultés.. Ces difficultés, cependant, seraient d'ordre essentiellement administratif et on ne saurait y remédier par une décision concernant les droits constitutionnels. Il n'est guère exagéré de dire que la réglementation de la province, dans la présente cause, ne saurait révéler une forme susceptible d'établir un droit constitutionnel conféré à la province... Ce n'est donc pas dans les droits constitutionnels envisagés du point de vue abstrait, mais bien dans les dispositions administratives que l'on doit chercher le moyen de faire disparaître les causes de difficultés qui, du point de vue abstrait, peuvent être la conséquence du fait que le pouvoir exclusif de légiférer concernant les chemins de fer fédéraux est assigné au Parlement. Puis, le texte actuel de la loi fédérale des chemins de fer indique et, de l'avis de Leurs Seigneuries, fournit un remède efficace. En vertu de l'article 8 de la loi fédérale des chemins de fer, le Parlement traite d'une manière particulière la question de la traversée des

voies des chemins de fer fédéraux par celles des chemins de fer provinciaux... Par ces dispositions, la loi fédérale a, de l'avis de Leurs Seigneuries, assuré aux chemins de fer provinciaux qui désirent traverser les voies d'un chemin de fer fédéral le droit de solliciter de la Commission des chemins de fer l'autorisation d'agir ainsi."

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA (1916) 1 A.C. 588

Cause N° 36

(LORD BUCKMASTER, L.C., LE VICOMTE HALDANE, LORD PARKER DE WADDINGTON ET LORD SUMNER.)

Décision rendue par le vicomte Haldane.

Appel d'un jugement de la Cour suprême du Canada sur des questions concernant la validité de deux articles de la loi fédérale des assurances.

Articles de la loi fédérale déclarés inconstitutionnels.

L'appelant est le Dominion.

La décision de la Cour suprême est maintenue en substance.

La Dominion et plusieurs provinces sont représentés.

Principes posés par la Chambre:

1. Le paragraphe 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (la réglementation du trafic et du commerce) n'autorise pas la réglementation, au moyen de licences, d'un commerce particulier (assurances) que, par ailleurs, les Canadiens pourraient exercer en toute liberté dans les provinces.

2. Cette mesure législative ne pouvait pas être adoptée en vertu de la clause de l'article 91 relative aux pouvoirs non attribués parce qu'elle empiétait sur l'autorité législative conférée aux provinces par le paragraphe 13 de l'article 92 au sujet des " droits civils dans la province ".

3. " Le principe exposé dans la cause *Russell* v. *la Reine* (1882) 7 A.C. 829, d'après lequel les sujets qui, à un point de vue, sont du domaine des assemblées législatives provinciales peuvent fort bien, à d'autres points de vue, être du ressort du parlement fédéral, est bien établi, mais doit être appliqué avec beaucoup de réserve."

Le vicomte Haldane:

" On doit désormais tenir pour arrêté le fait que le pouvoir général de légiférer sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada conféré par la première partie de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne permet pas, au gouvernement fédéral, à moins que l'objet même de la loi ne soit compris dans l'une des catégories de sujets qui suivent, d'empiéter sur des sujets attribués aux assemblées législatives par l'article 92. Il n'existe qu'un cas où, à part les sujets énumérés dans l'article 91, le parlement fédéral puisse adopter des mesures législatives effectives concernant une province; c'est lorsque l'objet en question n'est compris dans aucun des sujets énumérés de l'article 92 et attribués expressément à la province. On trouve un exemple de ce cas dans *Russell* v. *la Reine,* 7 A.C. 829. Dans cette cause, le tribunal a été d'avis que l'objet dont il était question n'était pas compris dans les pouvoirs accordés aux provinces. Les déclarations faites devant cette Chambre dans les causes subséquentes établissent clairement que ce ne fut qu'à ce point de vue seulement, et non parce que l'on croyait que la loi de tempérance du Canada doit être reconnue de la compétence du parlement fédéral, à titre de mesure réglementant le trafic et le commerce, que le comité judiciaire crut devoir décider qu'un pouvoir constitutionnel autorise le parlement fédéral à adopter une loi imposant des conditions de nature prohibitive au commerce des liqueurs dans tout le Dominion. A n'en pas douter, la loi de tempérance du Canada avait pour objet, dans certains cas, de recourir aux services de certaines commissions chargées des licences et aussi à certain règlements dans les différentes régions et, à ce point de vue, ses dispositions concernaient des institutions locales. Mais le comité judiciaire semble avoir été d'avis que cet objet est subordonné à un autre objet, plus légitime et plus étendu, soit l'établissement d'un système uniforme de mesures prohibant le commerce des liqueurs dans tout le Canada, sauf dans certaines conditions restrictives. Cette cause doit donc être tenue pour un exemple de l'application du principe, maintenant bien établi, mais qui n'en doit pas moins être appliqué avec la plus grande circonspection, d'après lequel certains sujets qui, à un point de vue sont du domaine de l'assemblée législative peuvent, à d'autres points de vue et pour d'autres fins, être du ressort du parlement fédéral. Une bonne partie de la loi d'Ontario concernant les licences pour la vente des liqueurs, et les pouvoirs de réglementation qu'elle confère aux autorités locales dans la province, semblent s'appliquer à une partie du domaine législatif concédé au Dominion dans la cause de *Russell* v. *la Reine* (7 A.C. 829). Mais, dans la cause de *Hodge* v. *la Reine* (9 A.C. 117) le comité judiciaire n'a pas tardé à conclure que le système local d'accorder des licences que la loi d'Ontario visait à établir était bien du ressort de la province. Ce n'est qu'affirmer l'opposé de cette proposition que de dire, comme le fit dans la suite cette Chambre, sans toutefois en donner les raisons, que la loi fédérale concernant les licences, connue sous le nom de loi McCarthy, ayant pour objet d'établir un système local de licences pour le commerce des liqueurs dans tout le Canada, n'était pas de la compétence attribuée au parlement fédéral par l'article 91. Leurs Seigneuries croient que, par suite de ces décisions, on doit reconnaître maintenant que le pouvoir d'adopter des mesures législatives concernant la réglementation du commerce ne s'étend pas à la réglementation par un système de licences d'un commerce particulier que, par ailleurs, les Cana-

diens pourraient exercer en toute liberté dans les provinces. Elles sont d'avis que l'article 4 de la loi dont il s'agit ne peut être justifié d'après cette catégorie de sujets. Elles ne croient pas davantage qu'on en puisse trouver la justification dans une des raisons qui semblent avoir prédominé dans la cause de *Russell* v. *la Reine* (7 A.C. 829). Il n'y a pas de doute que le commerce d'assurances est très important et qu'il a pris beaucoup d'ampleur au Canada. La chose est également vraie, cependant, d'autres genres de commerce très importants au Canada, lesquels sont aujourd'hui librement exercés en vertu de lois provinciales. Là où l'Acte de l'Amérique britannique du Nord exclut du domaine provincial ces genres de commerce, telles les opérations de banque, on y trouve des termes précis dont la nécessité ne se serait pas fait sentir si l'exposé fait par l'avocat du gouvernement fédéral à la Chambre avait été bien fondé. Lorsqu'une compagnie est constituée en corporation pour effectuer le commerce d'assurance dans tout le Canada et désire posséder à cette fin des droits et des pouvoirs qu'elle peut exercer sans autre autorisation, le gouvernement fédéral peut la constituer en corporation en lui accordant ces droits et pouvoirs dans toute la mesure que définit la décision rendue dans la cause de la *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* (1915) A.C. 330). Mais, si la compagnie ne veut obtenir que des droits et des pouvoirs provinciaux et consent, pour l'exercice de ces droits et pouvoirs dans d'autres provinces, à s'en remettre aux gouvernements de ces provinces, elle peut au moins acquérir la faculté d'accepter ces droits et ces pouvoirs dans d'autres provinces de la province même où elle a été constituée en corporation, comme en trouve l'explication dans la cause *Bonanza Creek* (1916) 7 A.C., page 566.)

Leurs Seigneuries sont donc d'avis que la majorité des juges de la Cour suprême ont eu raison de donner une réponse affirmative à la première des deux questions qui leur ont été soumises.

Dans la seconde question, il s'agit de savoir, en substance, si le Parlement fédéral a le droit d'exiger d'une compagnie étrangère qu'elle se munisse d'une licence du ministre fédéral, même dans le cas où la compagnie ne désire exercer son commerce que dans les limites d'une seule province. A cette question, Leurs Seigneuries répondent que dans un cas de ce genre le parlement fédéral du Canada aurait le droit, au moyen d'une mesure législative bien conçue, d'imposer une telle restriction. Elles sont d'avis que les paragraphes de l'article 91 relatifs à la réglementation du trafic et du commerce et aux aubains lui confèrent ces pouvoirs. En conséquence il est également répondu à cette question par l'affirmative.

BONANZA CREEK GOLD MINING CO. v. LE ROI (1916) 1 A.C. 566

Cause N° 37

(LORD BUCKMASTER, L.C., LE VICOMTE HALDANE, LORD PARKER DE WADDINGTON ET LORD SUMNER.)

Décision rendue par le vicomte Haldane.

Appel de la décision de la Cour suprême du Canada.

Appel maintenu.

La loi provinciale déclarée constitutionnelle.

Le Dominion est représenté à titre d'intimé, de même que plusieurs provinces.

Principes posés par la Chambre:

1. L'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord restreint les pouvoirs et droits mêmes qu'un gouvernement provincial peut conférer à une compagnie (soit par une loi, soit par l'intermédiaire de l'exécutif) aux pouvoirs et droits qui peuvent être exercés dans les limites de la province. Il n'empêche pas, cependant, une province de maintenir en existence le pouvoir de l'exécutif existant alors (en 1867) de constituer une compagnie en corporation de manière à lui conférer un pouvoir général analogue à celui d'une personne physique, ou de légiférer en vue de créer, par une loi ou en vertu d'une loi, une compagnie constituée possédant ce pouvoir général. Le pouvoir de constituer une compagnie en corporation au moyen d'une charte, pouvoir transféré au lieutenant-gouverneur de la province d'Ontario par l'article 65 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, n'a pas été abrogé ou infirmé par la loi d'Ontario concernant les compagnies. (S.R., Ont., 1897, chapitre 191.)

2. Le principe énoncé dans la cause de l'*Ashbury Railway Carriage and Iron Co.* v. *Riché* (1875) L.R. 7 H.L. 653, ne s'applique pas à une compagnie qui doit son existence à un Acte du souverain et non simplement à la loi de réglementation.

3. Par conséquent, une compagnie constituée en corporation par lettres patentes émises par le lieutenant-gouverneur d'Ontario en vertu de l'article 9 de la loi d'Ontario concernant les compagnies (S.R. Ont., 1897, chapitre 191), dans le but de se livrer à l'exploitation minière, possède un statut et une compétence qui lui permettent d'accepter et d'exploiter dans le Territoire du Yukon des concessions et droits miniers conférés par les autorités fédérales et le Territoire du Yukon.

4. Une compagnie constituée en corporation en vertu de la loi d'Ontario concernant les compagnies est " constituée en corporation en vertu d'une charte canadienne " au sens des règlements concernant l'émission d'un certificat de mineur dans le Territoire du Yukon.

Le vicomte Haldane:

" L'article 92 confère à la législature provinciale le pouvoir exclusif d'adopter des mesures législatives concernant la constitution en corporation de compagnies dont les objets sont d'ordre provincial. Cette disposition a été interprétée par la majorité des juges de la Cour suprême dans le sens que la présence des mots ' objets d'ordre provincial ' impose à la mesure législative conférant le pouvoir de constituer une compagnie en corporation, une portée tellement restreinte que, par la loi provinciale ou en vertu de cette loi, aucune compagnie ne peut être constituée et exister légalement en dehors des limites de la province. Ni directement en vertu des termes mêmes d'une loi spéciale, ni indirectement par pouvoirs conférés par l'intermédiaire de l'exécutif, de l'avis des juges, une compagnie peut obtenir ce pouvoir en dehors de la province, ou le tenir d'une autorité autre que celle de la province. Car la compagnie, dit-on, est une simple création de la loi, n'existant que pour les objets prescrits par l'assemblée législative dans les limites de ce qui est de son domaine; elle est, par conséquent, restreinte, pour ce qui est des pouvoirs légaux, d'après le principe posé dans la cause de l'*Ashbury Railway Carriage and Iron Co.* v. *Riche,* L.R. 7 H.L. 653.

" Leurs Seigneuries sont d'avis, cependant, que ce principe veut dire tout simplement que les mots employés et auxquels une compagnie constituée doit son existence légale doivent être interprétés dans leur sens propre, quel qu'il soit. Les termes employés dans la loi anglaise concernant les compagnies ont été interprétés comme signifiant qu'une compagnie constituée en corporation par l'acte de société statutaire que la loi prescrit ne peut avoir d'autre existence légale que celle qui est requise pour atteindre l'objet particulier visé par la constitution en corporation et ainsi restreint par cet acte de société. Une règle du même genre a été établie au sujet des compagnies créées en vertu d'une loi spéciale. La doctrine signifie tout simplement qu'en répondant à la question concernant les pouvoirs que possède la compagnie constituée exclusivement par une loi, on ne saurait, d'abord, supposer que l'assemblée législative avait l'intention de créer une compagnie investie de pouvoirs semblables à ceux

que possède une personne physique, tout comme ceux qu'une compagnie créée par une charte aurait de par le droit coutumier, et ensuite se demander si certains termes de la loi suppriment les privilèges d'une société ainsi constituée. Voilà, d'après la Chambre des lords, l'erreur dans laquelle sont tombés le juge Blackburn et les juges du tribunal inférieur qui ont été du même avis lorsque dans la cause de *Riche* v. *Ashbury Railway Carriage and Iron Co.* (L.R. 9, Ex. 224) ils décidèrent qu'il faudrait tout d'abord tenir compte de l'analogie de la personnalité civile et des pouvoirs d'une société constituée par une charte, selon l'interprétation qui en est donnée dans la cause *Sutton's Hospital* (1663, 10 Rep. 1 a.). En fait, invoquer cette analogie, c'est supposer que l'assemblée législative avait en vue une société constituée d'après le droit coutumier, alors que le texte peut ne pas autoriser à conclure qu'elle ne s'était pas simplement occupée de sa propre créature. Lorsqu'elle tire son entière existence de la loi, cette créature jouit des privilèges que le droit coutumier accorde, mais seulement dans ce cas, si le texte même de la loi les confirme. En l'absence d'un texte à cet effet ces droits sont exclus, et, si la compagnie constituée agissait comme si ces droits n'étaient pas exclus, elle pose un acte inconstitutionnel et à ce titre interdit parce qu'il se trouve en dehors de l'objet visé par la loi. La question se résume simplement à l'interprétation des mots employés. De fait, le texte de la loi peut être rédigé de manière que le pouvoir exécutif de constituer une compagnie en corporation en vertu d'une charte, indépendamment de la loi elle-même, pouvoir possédé par certaines autorités, tels les lieutenants-gouverneurs, avant même sa mise en application, demeure intact. La rédaction de la loi peut être telle qu'elle crée un nouveau pouvoir d'instituer par charte, lequel devra être exercé de manière à atteindre, par exemple, des fins d'ordre purement territorial, mais elle ne devra pas être rédigée en termes qui limiteront la personnalité juridique créée par la charte à la réalisation de ces fins et la confineront dans des limites territoriales. Ces termes pourront indiquer l'intention de conférer à la compagnie les pouvoirs généraux que le droit coutumier d'ordinaire confère aux compagnies constituées par charte. Dans ces cas une interprétation semblable à celle qu'a adoptée par M. le juge Blackburn, serait la bonne... L'acte adopté par le Parlement impérial en 1840 (3 et 4 Vict., chapitre 35), à la suite du rapport de lord Durham sur la situation au Canada, unissait les provinces du Haut et du Bas-Canada sous un gouverneur général, qui avait le pouvoir de nommer des députés auxquels il pouvait déléguer son autorité. Cet Acte établissait une seule assemblée législative pour la nouvelle province unie du Canada, et peu de temps après son adoption on y établissait le gouvernement responsable. En 1867, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord modifiait la constitution ainsi établie. Cet Acte renfermait un préambule déclarant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick avaient exprimé le désir de contracter une union fédérale et de ne former qu'un seul Dominion sous la couronne, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. Dans la cause du procureur général du *Commonwealth d'Australie* v. *la Colonial Sugar Refining Co.* ([1914] A.C. 237), cette Chambre a eu l'occasion de faire des commentaires sur le contraste qu'il y a entre les principes fondamentaux qui régissent la répartition des pouvoirs dans la constitution du Canada et dans celle de l'Australie respectivement. Elle a attiré l'attention sur le fait que le mot "fédérale" dans le préambule de l'Acte de l'Amérique

britannique du Nord avait un sens un peu vague, et que le principe effectivement adopté n'était pas celui d'une fédération au sens strict du mot, mais un principe en vertu duquel les constitutions des provinces avaient été cédées au parlement Impérial en vue de leur revision. Comme conséquence on a établi des gouvernements provinciaux et un gouvernement fédéral tout à fait nouveaux. Des pouvoirs et devoirs bien définis, tirés de la loi qui les avaient créés, leur furent attribués, et les pouvoirs et fonctions non assignés furent enlevés aux anciennes provinces et confiés au Dominion. On notera que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a réparti les pouvoirs entre le Dominion et les provinces non seulement dans le domaine législatif mais aussi pour ce qui est de l'exécutif. Le gouvernement exécutif et l'autorité, pour le Canada, sont avant tout conférés au Souverain. Cependant, la loi stipule, d'après l'article 12, que tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui par un acte du gouvernement impérial ou par une loi des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick, lors de l'union, sont conférés aux gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs respectifs de ces provinces ou peuvent par eux être exercés, seront, ' en tant qu'ils continueront d'exister et qu'ils pourront être exercés, après l'union, relativement au gouvernement du Canada ', conférés au gouverneur général et pourront être par lui exercés. Par ailleurs, l'article 65 stipule que tous ces pouvoirs, attributions et fonctions seront, ' en tant qu'ils pourront être exercés après l'union, relativement au gouvernement d'Ontario et de Québec respectivement, conférés au lieutenant-gouverneur d'Ontario et de Québec respectivement, et pourront être par lui exercés '. En vertu de l'article 64, la constitution de l'autorité exécutive au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Ecosse continuera d'être celle en existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité du présent acte."

" Ces articles de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sous la réserve de certaines dispositions définies de cet Acte et de l'autorité suprême du Souverain, qui délègue l'exercice de cette prérogative au gouverneur général et par son entremise aux lieutenant-gouverneurs selon les termes de leurs commissions, stipulent que la répartition nouvelle des pouvoirs exécutifs suivra en substance la répartition nouvelle des pouvoirs législatifs. Par exemple, dans le cas de la constitution en sociétés de compagnies dans Ontario, dont les fins sont limitées à la province, les pouvoirs que le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur détenait avant l'union, sont censés être transmis au lieutenant-gouverneur d'Ontario pour ce qui est des compagnies dont les fins tombent dans cette catégorie. Aux termes des articles 12 et 65 on peut conclure que le maintien des pouvoirs ainsi délégués dépend de la non-intervention de l'Assemblée législative autorisée.

" Il (ne) peut y avoir doute qu'avant 1867 le gouverneur général exerçait, à de multiples fins, les pouvoirs du Souverain de constituer en société des compagnies par tout le Canada, et après la confédération ces pouvoirs furent dans cette mesure, et en tant que les fins provinciales comportaient leur exercice, conférés aux lieutenants-gouverneurs, auxquels les grands sceaux des provinces furent confiés comme preuve de leur autorité. Quels que puissent être les doutes qui ont existé à un moment donné au sujet des pouvoirs d'un lieutenant-gouverneur nommé par le gouverneur général au nom de la couronne, cette Chambre les a dissipés dans le jugement qu'elle a rendu dans l'affaire des Liquidateurs de la *Maritime Bank of Canada* v. *le Receveur général du Nouveau-*

Brunswick ([1892] A.C. 437, 443). On y déclare que 'l'acte du gouverneur général et de son conseil en faisant cette nomination est, au sens de la loi, l'acte de la Couronne; et un lieutenant-gouverneur, lorsqu'il est nommé, représente tout aussi bien Sa Majesté dans le domaine provincial que le gouverneur général la représente dans le domaine fédéral.'

"La formule de la commission par laquelle le gouverneur général nomme quelqu'un au poste de lieutenant-gouverneur d'Ontario le démontre. Elle est faite au nom du souverain, et elle autorise et ordonne 'de faire et exécuter tout ce qui se rattache à votre juridiction et de répondre à la confiance que nous avons reposée en vous, suivant les divers pouvoirs et directions qui vous ont été donnés en vertu de l'acte du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, passé dans la trentième année du règne de feu Sa Majesté, la reine Victoria, connu sous le nom de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, et de tous les autres statuts adoptés à ce sujet de même qu'en vertu de la présente commission, suivant telles instructions qui vous sont données par les présentes ou qui pourront l'être dans l'avenir, à l'égard de la province d'Ontario sous la signature de notre Gouverneur Général de notre Dominion du Canada, ou par ordre de notre Conseil privé du Canada, et suivant telles lois qui sont ou qui peuvent devenir en existence dans la province d'Ontario.'

"Leurs Seigneuries doivent maintenant se rendre compte si on a adopté des mesures législatives, avant ou après la confédération, de nature à abroger les pouvoirs de constituer par charte que la couronne exerçait dans le passé ou à les amoindrir à tel point que les compagnies ainsi instituées ne détiennent plus les pouvoirs qui autrement découleraient de leur charte.

"Avant la Confédération, l'émission de lettres patentes sous le grand sceau de la province du Canada autorisant la constitution en sociétés de compagnies désirant manufacturer certains objets, exploiter des mines ou poursuivre certaines autres fins était approuvée et réglementée par une loi canadienne de 1864 [27 et 28 Vict., chapitre 23 (Province du Canada)]. Cette loi autorisait le gouverneur en conseil à accorder une charte de société civile aux personnes qui demandaient la constitution en société aux fins des genres d'affaires énumérés. Les personnes désirant obtenir une charte devaient donner avis dans la *Gazette du Canada,* entre autres choses, de l'objet ou de la fin qu'elles voulaient atteindre au moyen de cette charte. Aux termes de l'article 4 toute compagnie ainsi constituée en corporation sous ce grand sceau pour l'un des objets énumérés dans cette loi devait être un corps constitué capable d'exercer toutes les fonctions d'une compagnie constituée en corporation comme s'il avait été constitué en société par une loi spéciale du Parlement. D'après Leurs Seigneuries il s'agit d'une disposition d'autorisation, qui ne vise aucunement à restreindre l'existence de la compagnie à la lettre de la loi par opposition aux lettres patentes émises en conformité de ses dispositions. Ils sont d'avis que le principe posé dans l'affaire de l'*Ashbury Railway Carriage and Iron Co.* v. *Riché* (L.R. 7 H.L. 653) ne s'applique pas dans un cas où, comme ici, la compagnie est censée tirer son existence de l'acte du Souverain et non simplement de la lettre de la loi qui la régit. On n'aurait certainement pas pu accorder une charte valide en contravention des dispositions de l'Acte. Mais, si elle a été accordée validement, Leurs Seigneuries sont d'avis que la charte confère à la compagnie un

statut analogue à celui d'une compagnie constituée d'après le droit coutumier, sous la réserve des restrictions qui sont imposées sur ses opérations. Rien dans les termes employés, par exemple, pourrait empêcher cette compagnie d'avoir un bureau ou une succursale en Angleterre ou ailleurs en dehors du Canada.

"La loi fédérale des compagnies (chapitre 79 des Statuts revisés de 1906) repose sur le même principe pour ce qui est de la Partie I, bien que le rouage établi soit quelque peu différent. La Partie II émane d'un autre principe. Elle n'a trait qu'aux compagnies qui sont directement constituées en corporation par une loi spéciale du Parlement du Canada, et il est évident que d'autres considérations peuvent s'appliquer à celles-ci. Toutefois, les compagnies auxquelles la Partie I s'applique doivent, comme dans le cas de celles qui relevaient de l'ancienne loi, être constituées en société par lettres patentes; il n'y a qu'une différence importante et c'est que la loi autorise le secrétaire d'Etat à les émettre sous le sceau de son ministère. Lorsqu'elles sont émises en vertu de l'article 5 elles constituent les actionnaires en corporation et corps politique pour une objet ou une fin qui relève, sous certaines réserves, de l'autorité législative du Parlement du Canada. De cette manière le Souverain, par l'entremise du gouverneur général, délègue le pouvoir de constituer en corporation, subordonnément à certaines restrictions quant à son exercice, au secrétaire d'Etat, et c'est par l'exercice du pouvoir exécutif du Souverain que la compagnie est constituée.

"La loi des compagnies d'Ontario, qui s'applique au présent cas, est le chapitre 191 des Statuts revisés de la province, 1897. Le principe est semblable, sauf que les lettres patentes doivent être accordées directement par le lieutenant-gouverneur de la province sous le grand sceau d'Ontario. Excepté sous ce rapport, les dispositions de l'article 9, qui correspondent à celles de l'article 5 de la loi du Dominion, sont pratiquement semblables à celles de ce dernier article, de sorte que, sous la réserve des restrictions exprimées dans la loi, c'est par l'émission de lettres patentes sous le grand sceau et non par la lettre de la loi, qui limite simplement les conditions dans lesquelles ces lettres patentes sont accordées, que l'on doit mesurer la validité de l'existence de la corporation. On remarquera que l'article 107 autorise une compagnie extra-provinciale à faire des opérations dans la province d'Ontario si elle le désire, pourvu qu'elle ait obtenu un permis du lieutenant-gouverneur à cet effet; cette disposition confirme l'opinion énoncée.

"Il est évident que l'Assemblée législative d'Ontario n'avait pas le pouvoir d'abroger les dispositions de la loi de 1864, sauf en tant que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord lui permettait de le faire pour ce qui est de questions concernant la province. Si l'assemblée législative d'Ontario n'était pas intervenue, le caractère général d'une compagnie d'Ontario constituée en corporation par lettres patentes serait semblable à celui d'une compagnie canadienne avant la confédération.

"La question peut se résumer ainsi: Les restrictions imposées aux pouvoirs législatifs d'une province, énoncées à l'article 92, et en particulier la limitation du pouvoir de légiférer pour ce qui est des compagnies constituées en corporation pour des fins provinciales, restreignent le caractère des pouvoirs et droits que le gouvernement provincial peut conférer, soit au moyen d'une loi ou d'un décret de l'Exécutif, aux pouvoirs et droits qui peuvent être exercés au sein de la province. Cependant, les pouvoirs et droits effectifs sont des choses bien différentes de

la capacité d'accepter des pouvoirs et droits extra-provinciaux. Dans le cas d'une compagnie constituée par charte la doctrine de l'inconstitutionnalité ne s'applique pas véritablement en l'absence de restrictions statutaires, ajoutées à ce qui est écrit dans la charte. Une telle compagnie peut acquérir des pouvoirs et droits tout comme une personne physique. Si les dispositions de sa charte l'en empêchent, elle n'outrepasse pas ses pouvoirs en violant cette restriction, et elle n'agit pas inconstitutionnellement, bien que cette violation puisse donner lieu à des procédures par voie de *scire facias* en vue de faire annuler la charte. Dans le cas d'une compagnie qui tient son existence entièrement de la lettre d'une loi, celle-ci ne possède pas les pouvoirs généraux d'une personne physique et la théorie de l'inconstitutionnalité s'y applique. Lorsque, sous le régime d'une loi ressemblant à la loi des compagnies de l'Angleterre, une province du Canada, dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 92, constitue une compagnie provinciale en corporation au moyen d'un acte de société semblable à celui que prescrit la loi anglaise des compagnies, on peut évidemment appliquer à cette dernière le principe posé par la Chambre des lords dans l'affaire *Ashbury Railway Carriage and Iron Co. v. Riché* (L.R. 7 H.L. 653). Les pouvoirs de cette compagnie peuvent être limités au domaine provincial, soit parce que l'acte de société ne permet pas à la compagnie d'exister dans le but de faire des opérations en dehors des frontières de la province, ou parce que la loi en vertu de laquelle elle a été constituée en corporation n'autorise pas, et en conséquence empêche, la constitution en corporation pour cette fin. Toutefois, en supposant que la législation provinciale visait à autoriser un acte de société qui permettait de faire des opérations en dehors de la province si le pouvoir requis à cette fin était obtenu *ab extra,* et que cet acte a été enregistré, il ne resterait qu'à déterminer si la législation était du ressort de la province aux termes de l'article 92. Si on doit interpréter cet article de la même manière que la Cour suprême on répondra négativement à la question. Cependant, Leurs Seigneuries sont d'avis que cette interprétation était trop étroite. Les mots 'législation par rapport à la constitution en corporation de compagnies dont les objets sont provinciaux' n'empêchent pas la province de maintenir le pouvoir de l'Exécutif de constituer par charte de façon à conférer des pouvoirs généraux analogues à ceux d'une personne physique. Ils ne semblent pas davantage empêcher la province de légiférer dans le but de créer, par une loi ou en vertu d'une loi, une corporation dotée de ces pouvoirs généraux. L'effet véritable de la lettre de cet article est d'empêcher que l'on accorde à une telle corporation, soit par une mesure législative ou par un acte de l'Exécutif selon la répartition de l'autorité législative, des pouvoirs et droits relativement à des objets qui ne relèvent pas de la province, tout en ne touchant pas à la capacité de cette corporation, si elle a été validement constituée par ailleurs, d'accepter ces pouvoirs et droits s'ils lui sont accordés *ab extra.* De l'avis de Leurs Seigneuries c'est dans ce sens plus étroit seulement qu'il faut interpréter la restriction concernant les objets provinciaux. Vu que l'Assemblée législative d'Ontario n'a pas jugé à propos de restreindre l'exercice, par le lieutenant-gouverneur, de la prérogative de constituer en corporation par lettres patentes, ce qui a pour résultat de conférer des pouvoirs analogues à ceux d'une personne physique, il s'ensuit que la compagnie appelante pouvait accepter les pouvoirs et droits que lui conféraient des autorités de l'extérieur.

"Les conclusions ainsi tirées par Leurs Seigneuries leur permettent de régler cet appel; car, d'après ces conclusions, la compagnie appelante jouissait d'un statut qui lui permettait d'accepter des autorités fédérales le droit d'exploitation minière, libre de redevance, de détenir les baux en question et de tirer parti des contrats relatifs aux concessions dans le district du Yukon, aussi bien que des permis obtenus des autorités du Yukon.

"Les plaidoyers présentés à Leurs Seigneuries par les avocats renferment une interprétation même encore plus large de la transmission et de la répartition du pouvoir exécutif au Canada, et elles savent que cette opinion a été soutenue par le passé dans le Dominion. On a allégué dans diverses causes que le gouverneur général et les lieutenant-gouverneurs des provinces, sauf en tant que les prérogatives royales ont été réservées expressément ou implicitement, ont le droit de les exercer, comme si elles avaient été entièrement transmises par déduction et réparties de manière à comprendre toute la sphère des activités auxquelles s'étend le gouvernement autonome du Canada. Le gouverneur et les lieutenants-gouverneurs deviendraient ainsi presque des vice-rois plutôt que des représentants du souverain d'après les restrictions expliquées dans l'affaire *Musgrave* v. *Pulido* ([1879] 5 App. Cas. 102), où il est stipulé que, dans le cas d'une colonie de la couronne, la commission du gouverneur doit dans chaque cas être la norme de son autorité exécutive, un principe qui, lorsqu'il s'agit d'un Dominion autonome comme le Canada, pourrait trouver son analogie dans les termes, non seulement de la commission, mais aussi de la loi qui crée la constitution.

"Les arguments invoqués en faveur de l'opinion la plus large reconnaissent qu'il est généralement admis dans l'interprétation des lois que la couronne n'est pas en cause à moins qu'il n'y ait des dispositions à cet effet, vu que la loi adoptée par la couronne avec le consentement de la Chambre des lords et de la Chambre des communes vise de prime abord le sujet et non le souverain. Toutefois, on prétend que ce principe d'interprétation ne peut s'appliquer à un acte dont le but spécifique est d'accorder une constitution avec pleins pouvoirs législatifs et exécutifs. Dans le cas d'un loi de cette nature on ne peut donc pas présumer que ses dispositions générales ne visaient pas à comprendre des questions de prérogative qui, en l'absence de la règle d'interprétation précitée, seraient embrassées par les termes généraux employés. Car une constitution, accordée à un dominion en vue de lui permettre de régler ses propres affaires législatives et administratives en général, ne saurait être créée sans traiter de la question des prérogatives, et l'Acte de l'Amérique britannique du Nord traite de ces questions du commencement à la fin, et dans la plupart de cas sans nommer le souverain expressément.

"Si cet argument était bien fondé il offrirait une solution facile à la question soulevée dans cet appel. Car il suppose que d'après la répartition des pouvoirs il serait difficile qu'un lieutenant-gouverneur, jouissant du statut d'un vice-roi pour ce qui est des questions concernant l'administration de sa province, puisse être privé du droit de constituer une société par charte, à moins que ce pouvoir ne lui ait été spécifiquement enlevé par une mesure législative.

"Cependant Leurs Seigneuries s'abstiennent de discuter longuement la question ainsi soulevée. Elles se bornent à dire que si cette question est un jour soulevée devant le tribunal, il faudra tenir compte

de certains points contentieux. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne renferme aucune disposition qui correspond même à l'article 61 de l'*Australian Commonwealth Act,* qui, sous réserve de la déclaration des pouvoirs discrétionnaires de délégation que possède le souverain, au chapitre I, article 2, stipule que le pouvoir exécutif, bien que dévolu au souverain, peut toutefois être exercé par le gouverneur général. En outre, on trouve plusieurs articles de grande portée dans l'Acte canadien, tels l'article 9, qui stipule qu'au souverain continueront d'être et sont attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada; l'article 14 qui déclare qu'il est loisible au souverain d'autoriser le gouverneur général de nommer des députés; l'article 15 qui diffère de l'article 68 de l'Acte du Commonwealth et stipule que le souverain est et continuera d'être le commandant en chef des forces militaires et navales en Canada; et l'article 16 qui établit qu'Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada jusqu'à ce qu'il plaise au souverain d'en ordonner autrement. Ces dispositions et certaines autres de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord semblent maintenir les prérogatives de la couronne, — prérogatives qui disparaîtraient si l'argument invoqué était fondé, — et sont contraires à la théorie qui veut que le gouverneur général soit un vice-roi à tous les points de vue. Elles nous portent à tirer une conclusion différente, c'est-à-dire que les termes de sa commission et la lettre de la loi sont la norme de ses pouvoirs. Dans la cause des *Liquidateurs de la Maritime Bank of Canada* v. *le receveur général du Nouveau-Brunswick,* ([1892] A.C. 437) dont il a déjà été question, cette Chambre a déclaré que les dispositions de l'Acte 'ne visent nulle part à restreindre de quelque façon les droits et les privilèges de la couronne ni à modifier les relations qui existaient alors entre la souveraine et les provinces'. Leurs Seigneuries consentent à accepter cette interprétation, pourvu qu'elle soit bien comprise et qu'elle tienne compte des dispositions spéciales de la loi qui délèguent ce qui sans cela subsisterait comme prérogatives. Il n'est pas incompatible avec cette interprétation de soutenir que, dans bien des cas qui peuvent surgir sous le régime constitutionnel du Canada, le pouvoir exécutif est conféré implicitement avec le pouvoir législatif, de sorte que lorsque des cas de cette nature surgissent, les deux genres d'autorité sont corrélatifs. Il s'ensuit que dans cette mesure la couronne est liée et que ses prérogatives sont restreintes. Mais cette conclusion diffère beaucoup du principe de grande portée que l'on a invoqué dans l'exposé en question."

RENVOI AU SUJET DE L'*INITIATIVE AND REFERENDUM ACT* (1919) A.C. 935

Cause N° 38

(VICOMTE HALDANE, LORD BUCKMASTER, LORD DUNEDIN, LORD SHAW DE DUNFERMLINE ET LORD SCOTT-DICKSON.)

Décision rendue par le vicomte Haldane.

*Appel de la Cour d'appel du Manitoba sur un renvoi quant à la validité de l'*Initiative and Referendum Act *de la province.*

La loi de la province est déclarée inconstitutionnelle.

La décision de la cour du Manitoba est confirmée.

La province est représentée en qualité d'appelante.

Le Dominion est aussi représenté à titre d'intimé intervenant.

Principes posés par la Chambre:

1. La province n'est pas autorisée à décréter aucune loi qui abroge un pouvoir de la couronne par l'intermédiaire du lieutenant-gouverneur, représentant direct de la couronne.

2. L'*Initiative and Referendum Act* est invalide, puisque cette mesure l'obligerait de proposer des lois à un corps de votants plutôt qu'à la législature dont il est le chef constitutionnel, et empêcherait de mettre en vigueur de telles lois, si elles avaient la sanction des votants.

Lord Haldane:

" La structure de la constitution du Canada fut arrêtée en 1867 par le Parlement impérial afin de donner effet au désir exprimé dans les résolutions adoptées par la conférence des délégués canadiens et autres, tenue à Québec, en octobre 1864. On avait pour objet, d'abord, de former à même la vieille province du Canada, ainsi que la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, un Dominion doté d'une constitution semblable, en principe, à celle du Royaume-Uni. On prit les dispositions nécessaires pour que cette constitution pût s'étendre à d'autres colonies, telles que Terre-Neuve et l'Ile du Prince-Edouard, si elles désiraient être incluses, et aussi à la Terre de Rupert et au Territoire du Nord-Ouest. Ce sont ces dernières régions qui ont donné naissance à la province du Manitoba, les dispositions de l'Acte de 1867 qui sont applicables ayant été, dans l'intervalle, renforcées par d'autres lois impériales et fédérales. L'acte de 1867 déclara que le gouvernement exécutif du Canada continuerait d'être

assigné à la Reine, et, en vertu de l'article 12, tous pouvoirs, autorisations et fonctions appartenant aux gouverneurs ou aux lieutenants-gouverneurs des provinces incluses dans la Confédération devaient, en tant qu'ils continuaient d'exister et pouvaient être exercés après l'Union touchant le gouvernement du Canada, être assignés au Gouverneur général et exercés par lui. On établit alors un Parlement pour le Canada. La partie V de l'Acte créa des constitutions analogues pour les provinces. Il devait y avoir un lieutenant-gouverneur pour chacune d'elles. Bien que, en vertu de l'article 58, il soit nommé par le Gouverneur général, il a été établi par des décisions du comité judiciaire, telles que celles des *Liquidateurs de la Banque maritime du Canada* v. *le receveur général du Nouveau-Brunswick* (1892, A.C. 437) que, la nomination d'une gouverneur provincial étant faite sous le grand sceau du Canada, et, conséquemment, en réalité, par le gouvernement exécutif du Dominion, qui relève du Souverain, le lieutenant-gouverneur est autant le représentant de Sa Majesté, à toutes fins du gouvernement provincial, que le Gouverneur général, à toutes fins, est celui du Gouvernement fédéral. L'article 65 et les autres articles concernant ce sujet définissent les pouvoirs du lieutenant-gouverneur comme étant ceux qu'ont exercés les Gouverneurs ou les lieutenants-gouverneurs des provinces incluses dans la Confédération, et peuvent être exercés touchant le gouvernement d'une province. L'intention de l'Acte adopté en 1867 ne fut donc pas d'unir les provinces sous une autorité centrale, ni de subordonner les gouvernements provinciaux à cette autorité, mais d'établir un gouvernement central dans lequel ces provinces seraient représentées, revêtues d'une autorité exclusive seulement dans les affaires qui les intéresseraient en commun. Sous cette réserve, chaque province devait garder son indépendance et son autonomie, sous la direction immédiate de la couronne. Dans les limites de ce domaine, sa législature locale, pourvu que le Parlement impérial n'abrogeât pas son propre Acte conférant cette situation, devait être suprême, et jouissait des pouvoirs que possédait en entier le Parlement impérial de son propre gré avant de les transmettre au Dominion et aux provinces, en conformité du plan de répartition mis en vigueur en 1867.

" On verra donc qu'il est important de ne pas oublier cela en interprétant les dispositions subséquentes de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Après avoir ainsi défini le pouvoir exécutif, cet acte prévoit une législature pour chaque province, et termine la partie V en déclarant, dans l'article 90, que ce qui a été établi touchant le parlement fédéral relativement aux bills de crédits et de finances, la recommandation de votes d'argent, la sanction de bills, le désaveu de lois et l'approbation de bills réservés, doit s'étendre et s'appliquer aux législatures des diverses provinces, comme si ces dispositions étaient adoptées de nouveau et applicables aux provinces respectives et à leurs législatures, avec la substitution du lieutenant-gouverneur de la province au gouverneur général, de celui-ci au souverain, et à un secrétaire d'Etat, et d'une année à deux, et pour la province du Canada.

" L'Acte alors, en vertu de deux articles bien connus, 91 et 92, répartit les pouvoirs législatifs qu'il confère entre le parlement fédéral et les législatures provinciales. Rien dans l'article 91, concernant les pouvoirs du Dominion, ne touche à la question à l'étude, excepté sous un rapport important. Le pouvoir législatif non attribué, outre les pou-

voirs qui sont spécifiquement répartis par les deux articles, est conféré au Dominion. Si les provinces avaient eu ce pouvoir de légiférer, dans le domaine non assigné, comme dans le cas des Etats, en vertu de la constitution des Etats-Unis, ainsi que de l'Australie, cela eût pu atteindre la question du pouvoir qu'auraient leurs législatures de créer de nouveaux corps législatifs. Mais il n'en est pas ainsi, et il est donc inutile de discuter un point d'ordre purement spéculatif. Le texte de l'article 92 est important. Cet article décrète d'abord que "dans chaque province la législature peut exclusivement faire des lois relatives aux matières" tombant dans certaines catégories de sujets. La seule de ces catégories qui convient à la présente fin est la première énumérée, "l'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge du lieutenant-gouverneur".

"Les allusions qu'ont faites Leurs Seigneuries à la nature des fonctions du lieutenant-gouverneur, et à sa position comme représentant directement le Souverain dans la province, rendent logique l'exclusion de ses fonctions du pouvoir conféré à la législature provinciale d'amender la constitution de la province. C'est sur l'analogie de la constitution britannique qu'est fondée toute l'affaire, et cette analogie fait voir que, en l'absence de termes précis et sur lesquels on ne saurait se méprendre, il ne sied pas d'interpréter l'article 92 comme autorisant l'abrogation d'un pouvoir que la couronne exerce par l'intermédiaire d'un mandataire direct. En effet, lorsque le lieutenant-gouverneur donne ou refuse sa sanction à un bill adopté par la législature de la province, c'est en conformité de la loi que le Souverain agit de la sorte. De plus, conformément à l'analogie de la constitution britannique qu'adopte l'Acte de 1867, le lieutenant-gouverneur, qui représente le Souverain, fait partie de la législature. C'est ce que porte l'article 69, dont le principe a été appliqué au Manitoba par l'article 2 du Statut fédéral de 1870, qui a formé la nouvelle province à même la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, et l'a établie avec la constitution prévue par l'Acte de 1867. Il s'ensuit que si l'*Initiative and Referendum Act* a eu pour objet de modifier la position du lieutenant-gouverneur sous ces rapports, cette loi se trouvait à cet égard inconstitutionnelle."

PAQUET V. LA CORPORATION DES PILOTES (1920) A.C. 1029

Cause N° 39

(VICOMTE HALDANE, VICOMTE CAVE, LORD DUNEDIN, LORD ATKINSON ET M. LE JUGE DUFF.)

Décision rendue par le vicomte Haldane.
Appel de la Cour du Banc du Roi du Québec.
Jugement de ce tribunal infirmé.
Le Dominion représenté comme appelant intervenant.
La province non représentée.

Principe posé par la Chambre:

Le gouvernement fédéral a le pouvoir, en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, article 91, paragraphe 10 (Navigation et bâtiments ou navires (*shipping*)), de légiférer concernant le pilotage, bien que les lois empiètent sur la propriété et les droits civils dans une province.

Le vicomte Haldane:

" Après la distribution quasi-fédérale des pouvoirs législatifs effectuée par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en 1867, il est clair que le pouvoir de décréter des lois réglementant le système de pilotage du port a été conféré exclusivement au parlement du Dominion. La navigation et les bâtiments ou navires forment la dixième catégorie des sujets énumérés comme appartenant exclusivement au Dominion dans l'article 91 de l'Acte, et le deuxième paragraphe de l'article, la réglementation du trafic et du commerce, concerne certains aspects au moins du même sujet. Inutile de considérer si les mots " trafic et commerce " avaient été seuls mentionnés ils eussent été suffisants pour empêcher la législature provinciale de discuter la question du pilotage, parce que, de l'avis de Leurs Seigneuries, l'introduction dans l'article 91 des mots ' navigation et bâtiments ou navires' écarte tout doute. Il est vrai, naturellement, que l'on empiéterait sur le paragraphe relatif à ' la propriété et aux droits civils' dans l'article 92, qui les confère exclusivement à la province, si cet article était interprété séparément. Mais il faut interpréter le texte de l'article 92 en même temps que celui de l'article 91, et la teneur générale de l'article 92 doit être interprété comme restreint par les termes spécifiques de l'article 91, conformément au principe bien établi que des sujets qui, sous un certain rapport, relèvent de l'article 92, peuvent, sous un autre aspect rendu dominant, être visés par l'article 91. Leurs Seigneuries étaient certaines que ce principe s'appliquait dans le présent cas, et elles furent donc d'opinion que c'est au Dominion et non à la législature provinciale qu'il appartenait de s'occuper exclusivement de la question du pilotage après la Confédération, bien que les droits civils et la propriété de la Corporation des pilotes du port de Québec, pourraient, incidemment, sinon inévitablement, en être gravement atteints.

GREAT WEST SADDLERY CO. V. LE ROI (1921) 2 A.C. 91

Cause N° 40

(Vicomte Haldane, Vicomte Cave, lord Sumner et lord Parmoor.)

Décision rendue par le vicomte Haldane.

Appels collectifs de la Cour suprême du Canada.

Parties de la législation provinciale déclarées inconstitutionnelles.

Jugement de la Cour suprme du Canada infirmé.

Le Dominion représenté comme appelant intervenant.

Diverses provinces représentées comme intimées intervenantes.

Principes posés par la Chambre:

1. Les compagnies autorisées en vertu de la loi des compagnies du Dominion avec pouvoir de commercer dans toute province peuvent, conformément aux articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1861, être assujéties aux lois provinciales d'application générale, telles que les lois imposant des taxes, concernant la mainmorte ou exigeant des permis à certaines fins, ou touchant la forme des contrats; mais une législature provinciale ne peut validement adopter pour la mise en vigueur de ces lois des sanctions qui, si on les appliquait, paralyserait ou détruirait les capacités et les pouvoirs que le Dominion a validement conférés.

2. Conformément à l'*Extra-Provincial Corporations Act* (S.R. Ont., 1914, chapitre 179), le *Companies Act* (S.R. Man., 1913, chapitre 35) et le *Companies Act* (Stat. Sask., 1915, chapitre 14), s'ils ont pour objet d'empêcher les compagnies commerciales du Dominion de poursuivre leurs opérations dans la province, à moins qu'elles ne détiennent un permis provincial, ou s'ils assujettissent ces compagnies à des sanctions à cause de leur exploitation, sont inconstitutionnelles.

3. Par conséquent, bien que le Dominion puisse validement permettre à une compagnie fédérale d'acquérir et de posséder en aucune province des terrains nécessaires à ses

affaires, cette compagnie du Dominion, dans une province qui a mis en vigueur (comme dans le cas du *Mortmain and Charitable Uses Act* (S.R. Ont., 1914, chapitre 103) en vertu d'une disposition valide distincte ou séparable restreignant le pouvoir de compagnies d'acquérir en général et posséder des terrains dans la province, ne peut acquérir et posséder un terrain que sous réserve de cette restriction. *Contra,* lorsque, (comme dans le cas des lois du Manitoba et de la Saskatchewan ci-dessus mentionnées) les dispositions valides et invalides de la loi ne sauraient être disjointes.

Le vicomte Haldane:

"Dans cette cause Leurs Seigneuries sont appelées à interpréter et appliquer les déductions d'un jugement, rendu par le comité judiciaire le 2 novembre 1914, dans la cause de *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* (1916, 1 A.C. 588, 595, 596). Il fut alors établi que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 avait permis au parlement du Dominion de prescrire l'étendue des pouvoirs des compagnies autorisées par la loi fédérale avec des fins s'étendant à tout le Dominion en général, de façon que la situation et les pouvoirs mis en doute de l'une des trois compagnies appelantes ne pouvaient être validement atteints, en principe, par la législature provinciale de la Colombie-Britannique. Il fut décidé que les lois qu'avait adoptées la législature de cette province, et qui visaient à obliger une compagnie du Dominion d'obtenir un certain permis provincial ou à se faire inscrire de la manière soumise au comité judiciaire, comme condition d'exercer ses pouvoirs dans la province ou de poursuivre devant ses tribunaux, étaient inconstitutionnelles. Le motif invoqué fut que, d'après Leurs Seigneuries, ce qu'avait fait la province dans ce cas-là portait atteinte, contrairement au principe établi, à la situation et au caractère corporatif d'une compagnie ayant des objets fédéraux et que le Parlement du Canada avait autorisée à poursuivre ses opérations dans toutes les parties du Dominion... Afin de se rendre bien compte des véritables points maintenant en dispute, il est important de rappeler assez en détail ce qui a été décidé en 1914 dans la cause de *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* (1915, A.C. 330). Le *Companies Act* de la Colombie-Britannique avait prévu que, dans le cas d'une compagnie autorisée, mais non pas en vertu des lois de la province, et qui était appelée dans la loi une compagnie extra-provinciale, il fallait se soumettre à certaines conditions. Si cette compagnie avait un gain pour objet, elle devait obtenir un permis ou se faire inscrire en vertu de la loi de la province, et nul agent ne pouvait avant cela faire ses opérations. Si cette condition était remplie, une telle compagnie extra-provinciale pouvait poursuivre devant les tribunaux de la province et posséder des terrains dans cette province. Cette compagnie pouvait également, si elle était dûment constituée en corporation, en vertu des lois entre autres autorités, du Dominion, et si elle était autorisée par sa charte à atteindre les fins prévues par l'autorité législative de la province, obtenir du registraire, sous le régime de la loi générale des compagnies de la province, un permis dans le but de pour-

suivre ses opérations dans cette province, en se soumettant aux dispositions de la loi et en acquittant le droit convenable de ce permis. Cette compagnie devait alors jouir des mêmes pouvoirs et avantages dans la province, comme si elle avait été autorisée en vertu de la loi provinciale. Si cette compagnie opérait sans permis, elle était passible de sanctions, de même que ses agents. Ne détenant pas de permis, la compagnie ne pouvait poursuivre devant les tribunaux de la province au sujet de contrats relatifs à ses affaires dans les limites de la province. Le registraire pouvait refuser un permis si le nom de la compagnie était identique ou ressemblait à celui d'une compagnie, société ou firme faisant actuellement des opérations ou ayant été autorisée, ayant obtenu un permis ou ayant été inscrite sous ce nom, ou s'il était d'avis que le nom était de nature à tromper, ou n'était pas approuvable pour toute autre raison.

" Leurs Seigneuries ont fait observer que, en vertu de la loi des compagnies du Dominion, valide selon eux, la charte de la John Deere Plow Company la munissait des pouvoirs sanctionnés par l'autorité législative du parlement du Canada. La loi d'interprétation du Dominion prévoyait que, d'après sa signification, le corps constitué aurait le pouvoir de poursuivre, de faire des contrats sous le nom de son incorporation, et d'asquérir et posséder des biens personnels à ses propres fins. Il y avait dans la loi des compagnies du Dominion une disposition à l'effet que cette compagnie ne devait pas être autorisée avec un nom que l'on pourrait confondre avec celui de toute autre compagnie connue, constituée en corporation ou non, et elle donnait au secrétaire d'Etat un pouvoir discrétionnaire à ce sujet. Lors de son incorporation, la compagnie devait être revêtue de tous les pouvoirs, avantages et immunités requis ou éventuels pour l'exécution de son entreprise. Elle devait avoir un bureau dans la ville dans laquelle était situé son siège social au Canada, lequel serait son domicile légal dans le pays, et elle pouvait établir d'autres bureaux et agences ailleurs. Nul de ses agents ne devait, en cette qualité, être soumis, dans les limites de son autorité, à une sanction individuelle.

" Leurs Seigneuries ont fait observer que les derniers mots de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord, " Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans cet article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprise dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces ", rendent nécessaire de faire plus que de s'assurer si la question en jeu tombe également dans aucune des catégories mentionnées dans l'article 92. En effet, si elle est incluse dans aucune des catégories énumérées dans l'article 91, alors elle ne peut être traitée comme si elle était comprise dans aucun des paragraphes de l'article 92. Comme cela est bien établi maintenant, les mots cités s'appliquent, non seulement aux matières d'une nature purement locale ou privée dans la province que mentionne le paragraphe 16 de l'article 92, mais à tous les seize paragraphes de cet article: *Le procureur général de l'Ontario* v. *le procureur général du Canada* (1896, A.C. 348). Il en résulte, comme le fait remarquer la décision ci-dessus, une dérogation à ce qui aurait pu, autrement, être littéralement l'autorité des législatures provinciales, au point de permettre au Parlement du Canada de s'occuper de matières d'une nature locale ou privée, bien que, toutefois, seulement quand cette législation dépend nécessairement de l'exercice des pouvoirs énumérés qui lui sont conférés par l'article 91.

"Si donc, en légiférant au sujet de l'incorporation de compagnies en vertu de la loi du Dominion, et en les revêtant validement de pouvoirs, le parlement fédéral a par une conclusion nécessaire accordé à ces compagnies une situation qui leur permet d'exercer ces pouvoirs dans les provinces, nulle loi provinciale ne peut intervenir de façon à amoindrir la situation des compagnies ou les capacités qui en découlent, ou, comme résultat de cette restriction, les empêcher d'exercer les pouvoirs que leur a conférés la loi du Dominion. Leurs Seigneuries, toutefois, ont fait observer que lorsqu'une compagnie a été autorisée par le Gouvernement fédéral avec des pouvoirs pour faire des opérations dans aucune des provinces, elle n'en peut pas moins pour cela, conformément au projet général, être soumise aux lois provinciales d'application générale, telles que les lois imposant des taxes, ou concernant la mainmorte, ou même exigeant des permis à certaines fins, ou touchant les formes de contrats, mais elles ont eu bien soin de ne pas dire que les sanctions avec lesquelles ces lois provinciales pourraient être mises en vigueur pourraient être appliquées validement par les législatures provinciales de façon à paralyser indirectement ou même, si les lois locales n'étaient pas observées, causer l'annulation des qualités et des pouvoirs validement conférés par le Dominion. Avoir dit cela eût été mal interpréter la structure de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui établit des pouvoirs législatifs indépendants et chevauchants. Dans les sphères qui leur sont attribuées par l'Acte, le Dominion et les provinces sont, en principe général, des gouvernements coordonnés. Comme résultat, lorsque l'un jouit d'un pouvoir législatif, l'autre n'a pas, dans un sens large, la compétence de décréter des lois qui interviendront dans l'exercice de son pouvoir. Ce que l'on ne peut pas faire directement, on ne le peut indirectement. C'est là un principe qu'il faut observer de près en éprouvant la valadité de la législation provinciale à l'étude comme atteignant les compagnies du Dominion.... Peut-on justifier les trois dispositions applicables à toutes ou à chacune des trois séries de lois provinciales comme visant exclusivement la réalisation d'un objet de législation assigné aux législatures par l'article 92, telle que la perception de taxes directes pour des fins provinciales? Ou bien ces dispositions nuisent-elles aux pouvoirs conférés à une compagnie du Dominion par le Parlement du Canada afin qu'elle poursuive ses opérations n'importe où dans le Dominion, touchant ainsi à sa situation? Il s'agit là tout d'abord de l'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et, en second lieu, de la signification du principe déjà posé par ce comité dans la cause *John Deere Plow* (1915, A.C. 330). La constitution du Canada est formée de telle façon par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que cette difficulté devait surgir presque inévitablement. En effet, le pouvoir d'une province de légiférer touchant l'incorporation de compagnies est limitée à celles qui ont des fins provinciales, et il n'y a pas de pouvoir explicite pour l'incorporation de compagnies autorisées à faire des affaires dans tout le Dominion et dans chaque province. Mais la teneur générale de l'article 91 accorde ce pouvoir, lequel article, par suite de la lacune, le confère exclusivement au Dominion. Nous devons reconnaître maintenant que l'article 91 permet au Parlement canadien d'autoriser des compagnies dont la situation et les pouvoirs empêchent les provinces d'empiéter sur leur droit général de poursuivre leurs opérations là où elles veulent, et que les derniers mots de l'article 91 ont pour effet de conférer, en cas de conflit, ce pouvoir au Parlement du Dominion de préférence aux législatures pro-

vinciales, en ce qui concerne leurs attributions énumérées dans les catégories de l'article 92. Il est clair que la province est revêtue du pouvoir même de taxation directe, car ce pouvoir est spécifiquement conféré, et doit être interprété convenablement, en tant que c'est nécessaire, comme étant une exception de la teneur générale de l'article 91, ainsi que l'a expliqué sir Montague Smith en rendant le jugement du comité judiciaire dans la cause de la *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (7 App. Cas. 108). Cependant, les méthodes au moyen desquelles on peut imposer des taxes directes peuvent se limiter à une poursuite, avec les conséquences ordinaires, ce que l'on a décidé comme légal dans la cause de la *Banque de Toronto* v. *Lambe* (12 App. Cas. 575). Il ne s'ensuit pas que parce que le gouvernement de la province peut taxer il peut mettre fin à l'existence d'une compagnie ou même à ses pouvoirs pour refus de se rendre aux demandes du percepteur des taxes. Leurs Seigneuries sont incapables d'approuver une observation du juge en chef Meredith, à la fin de son jugement, "Il est regrettable, je crois", dit-il, "qu'on n'ait pas déterminé, au début, que l'autorité du Parlement du Canada d'autoriser des compagnies se limitait à les créer et à leur permettre d'exercer les pouvoirs jugés convenables, mais laissant à chaque province l'autorité de décider dans quelle mesure ils seraient exercés dans ses limites". Une telle interprétation aurait laissé une lacune dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, car cette loi ainsi interprétée n'eût pas été autorisée à créer une compagnie avec des pouvoirs efficaces visant d'autres fins que provinciales. Il fut décidé, à une époque aussi éloignée que 1883, dans la cause de la *Colonial Building Investment Association* v. *le procureur général du Québec* (9 App. Cas. 157) que cette lacune n'existait pas. Il ne semble pas non plus, si l'on se reporte, à titre purement documentaire, aux résolutions qui ont servi de fondement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et qui furent adoptées à Québec, le 10 octobre 1864, pour la gouverne du parlement impérial dans l'élaboration de la constitution de 1867, que ces résolutions offrent de sérieuses raisons de croire que l'on désirait, sur le point en litige, une interprétation différente. Le savant juge en chef y réfère sans les citer. Mais, touchant le sujet en discussion, tout ce que l'on désirait, par les mots de ces résolutions, à assigner aux législatures provinciales était la constitution en corporation des compagnies privées ou locales, excepté concernant les matières assignées au parlement général".

"Dans la cause de *Tennant* v. *l'Union Bank of Canada* (1894, A.C. 31) il fut décidé que l'Acte de l'Amérique du Nord doit être interprété de façon que l'article 91 confère des pouvoirs de légiférer qui peuvent être pleinement exercés bien qu'ils modifient les droits civils dans une province, pourvu que ces pouvoirs soient clairement accordés. La règle d'interprétation est que la teneur générale des catégories de l'article 92 le cède aux expressions particulières de l'article 91, qui sont claires. La règle peut aussi s'appliquer en faveur de la province dans l'interprétation de simples mots généraux dans les sujets énumérés dans l'article 91. En effet, pour citer un exemple, malgré le texte de la fin de l'article 91, la catégorie de cet article, "Le mariage et le divorce", fut interprétée lors d'un appel à ce comité dans la cause relative aux lois du mariage (1912, A.C. 880) comme étant limitée *pro tanto* par la disposition de l'article 92 qui confiait la législation relative à la célébration du mariage aux législatures provinciales. Doit-on penser qu'il y a une exception dans l'un ou l'autre cas, tout dépend de l'application du principe à l'effet que le texte, qui est purement général, doit s'harmoniser, comme règle, avec des

expressions précises et particulières, et en les considérant comme si elles présentaient une exception. Les deux articles doivent être interprétés en même temps, et toute la structure pour la répartition des pouvoirs législatifs établis dans leur texte doivent compter en déterminant ce qui est purement d'ordre général ou particulier dans l'application de la règle d'interprétation. En effet, ni le Parlement du Canada ni les législatures provinciales ne sont autorisés, en vertu de l'Acte, à annuler, par déduction pas plus qu'expressément, des lois qu'ils ne pourraient décréter. La décision de 1896 dans la cause du *procureur général de l'Ontario* v. *le procureur général du Canada* (1896, A.C. 348) est un bon exemple de la manière dont la règle d'interprétation ainsi établie a été appliquée.

" Il est évident que la question d'interprétation peut parfois présenter des difficultés. Le seul principe que l'on puisse poser dans de tels cas est que la législation dont il faut examiner la validité doit être étudiée dans son ensemble afin de déterminer son véritable caractère. Les causes de *Madden* v. *Nelson*, etc., Ry. Co. (1899, A.C. 626) et de la *Compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien* v. *Notre-Dame-de-Bonsecours* (1899, A.C. 367) sont d'excellents exemples de la manière dont cela s'est fait. Dans la première de ces causes, une législature provinciale, en vertu d'une loi concernant la protection des bestiaux, cherchait à tenir une compagnie de chemin de fer du Canada responsable de blessures infligées à des animaux qui avaient erré sur sa ligne dans les limites de la province, à moins que cette compagnie n'eût construit des clôtures convenables. On prétendit que la province n'avait pas le pouvoir d'imposer de sanctions à des compagnies de chemin de fer du Dominion pour la construction de travaux. On fit observer, dans la deuxième cause, que la question était bien différente, savoir, que bien que tout ordre d'une législature provinciale à une compagnie de chemin de fer du Dominion de modifier la construction de rigoles dans ses travaux est inconstitutionnelle, cependant la compagnie de chemin de fer n'était pas exempte de l'observance d'une loi provinciale applicable à tous les propriétaires fonciers, sans distinction, les obligeant de nettoyer leurs fossés afin d'empêcher tout dégât.

" Dans les causes telles que celles qui ont été mentionnées la règle d'interprétation ci-dessus a été appliquée autant que possible. Ce n'est que dans le cas de réelle inconsistance que l'on peut invoquer l'effet des derniers mots de l'article 91. La cause du *procureur général du Manitoba* v. *la Manitoba Licence Holders' Association* (1902, A.C. 73) offre encore un autre utile exemple. La législature du Manitoba avait adopté une loi prohibant la vente de spiritueux absolument dans les limites de la province, à l'exception de transactions de bonne foi entre des personnes de la province et d'autres provinces ou de pays étrangers. On décida que cette loi était valide vu qu'elle relevait du paragraphe 16 de l'article 92, " matières d'une nature purement locale ou privée (*sic*) dans la province ". bien qu'elle eût pour effet de nuire d'une manière importante aux sources de revenus du Dominion et aux opérations commerciales en dehors de la province. Les causes de l'*Union Colliery Co.* v. *Bryden* (1889, A.C. 580) et de *Cunningham* v. *Tomey Homma* (1903, A.C. 151) sont un autre exemple de la façon dont la règle d'interprétation à l'étude a été appliquée.

" La seule autre décision à laquelle Leurs Seigneuries désirent faire allusion est celle rendue dans la cause de la *Brewers and Malsters' Association* v. *le procureur général de l'Ontario* (1897, A.C. 231). La législa-

ture fédérale avait déclaré valides la fabrication et la vente en gros de spiritueux, et avait pourvu à des permis pour cette fabrication et cette vente. Subséquemment, l'Ontario avait adopté une loi exigeant de chaque personne détenant un tel permis du Dominion d'obtenir en plus un permis de vente de la province, et de payer un droit à cet effet. On prétendit d'abord que c'était là une taxe directe pour des fins provinciales, et que, par conséquent, c'était du ressort de la province, et, deuxièmement, le permis était de nature telle à être autorisé au nombre des "autres licences" incluses dans les mots généraux du paragraphe 9 de l'article 92: "licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux". De l'avis de Leurs Seigneuries, cette décision comporte que, même si la législature fédérale peut assujettir à des restrictions le trafic des liqueurs dans tout le Canada, les pouvoirs conférés par l'article 91 n'étaient nullement en conflit avec les pouvoirs absolus de taxation et d'émission de permis pour des fins provinciales, expressément et particulièrement conférés par l'article 92. Cette autorité, dans la mesure où il aurait pu exister quelque conflit, avait été accordée par le parlement impérial aux provinces par dérogation, tant au pouvoir législatif d'ordre général conféré au Dominion par les premiers mots de l'article 91, qu'à une des catégories énumérées de sujets d'ordre purement général, telle la réglementation du trafic et du commerce.

CANADIAN PACIFIC WINE CO. v. TULEY (1921) 2 A.C. 417

Cause N° 41

(Vicomte Birkenhead, L.C., vicomte Haldane, lord Buckmaster, lord Carson et sir Louis Davies).

Décision rendue par lord Birkenhead, L.C.

Appel de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Province représentée comme intimée intervenante.

Le Dominion non représenté.

Décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique confirmée.

Législation provinciale (loi de prohibition) déclarée constitutionnelle.

Le *vicomte Birkenhead, L.C.*, après avoir déclaré que la validité de la prohibition provinciale avait été établie dans la cause du *procureur général du Manitoba* v. *la Manitoba Licence Holders Association* (1902, A.C. 73) est passé à l'examen du *Convictions Act* de la province, faisant observer que:

"On a prétendu au comité que cette loi ne ressortissait pas à l'autorité de la législature provinciale, pour la raison que c'était une tentative de la

part de la province de décréter une " loi criminelle en même temps qu'une procédure en matière criminelle, aux termes du paragraphe 27 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Mais cet article porte seulement qu'il sera loisible au souverain, de l'avis du parlement du Dominion, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces, et l'énumération des matières qui suit dans l'article 91 auxquelles s'étend l'autorité exclusive du parlement fédéral n'est qu'une déclaration à l'effet que certains sujets tombent dans cette désignation. Lorsque l'on examine le texte de l'article 92, qui définit les matières auxquelles s'étend l'autorité législative exclusive, on voit que cette définition inclut l'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles de ces tribunaux. Le paragraphe 15 de l'article 92 ajoute expressément l'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans cette section, et le paragraphe 16 confère un pouvoir législatif exclusif aux législatures provinciales dans toutes les matières d'une nature purement locale. En interprétant les articles 91 et 92 ensemble, Leurs Seigneuries sont certaines que le *Summary Convictions Act* était de la compétence de la législature de la Colombie-Britannique. Cette loi ne concerne que des punitions pour des infractions aux dispositions des lois de la province, et il faut l'interpréter comme si les dispositions à cette fin étaient expressément mentionnées dans un tel statut. Nulle autre conclusion ne semblerait en harmonie avec le principe d'interprétation posé par le comité judiciaire dans la cause *procureur général de l'Ontario* v. *le procureur général du Dominion* (1896, A.C. 348). Consulter également la cause de la *Toronto Ry. Co.* v. *la cité de Toronto* (1920, A.C. 426, 452).

RENVOI AU SUJET DE LA LOI DE LA COMMISSION DE COMMERCE (1922) 1 APP. CAS. 191

Cause N° 42

(VICOMTE HALDANE, LORD BUCKMASTER, VICOMTE CAVE, LORD PHILLIMORE ET LORD CARSON.)

Décision rendue par le vicomte Haldane.

Appel d'un jugement de la Cour suprême du Canada au sujet d'une consultation quant à la validité de la loi fédérale.

La loi fédérale déclarée inconstitutionnelle.

Le gouvernement fédéral appelant, comparaît.

Plusieurs provinces sont également représentées.

A la Cour suprême il y avait eu partage d'opinions.

Le Comité judiciaire est d'abord appelé à répondre aux questions soumises à la Cour.

Principes énoncés au précis:

1. Les lois étaient inconstitutionnelles, vu qu'elles empiétaient sérieusement sur les droits civils et de propriété dans les provinces et qu'elles n'avaient pas été adoptées dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, comme la guerre ou la famine, qui eussent pu faire considérer les coalitions commerciales et l'accaparement comme des sujets étrangers aux rubriques de l'article 92 mais relevant des pouvoirs généraux conférés par l'article 91.

2. Le pouvoir du parlement fédéral d'adopter les lois en question ne se trouvait pas, dans ce cas-ci, affermi par le paragraphe 2 de l'article 91 (trafic et commerce) puisque ces lois ne relevaient pas des pouvoirs généraux, non plus que par le paragraphe 27 de l'article 91 (loi criminelle), étant donné que, par sa nature même, la question n'est pas du domaine de la jurisprudence criminelle.

Le vicomte Haldane:

"La première question qui se pose est celle de savoir si le parlement fédéral pouvait légalement adopter une telle loi. Leurs Seigneuries font observer que la loi ne fut pas promulguée en vue de parer à des conditions spéciales en temps de guerre. Elle fut adoptée en 1919, après le rétablissement de la paix, et elle ne se restreint pas à un objet d'ordre provisoire, mais doit rester en vigueur sans aucune limite de temps, et

s'appliquer à l'ensemble du Canada. Les premiers mots de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord confèrent indubitablement au parlement canadien le pouvoir de légiférer sur des sujets qui intéressent le Dominion en général, à condition que ces derniers ne soient pas exclus des pouvoirs législatifs de ce Parlement par une des catégories expresses de sujets énumérés à l'article 92, et que les rubriques spéciales de l'article 91 ne s'y opposent pas. Il se peut fort bien que les coalitions et l'accaparement soient des questions *d'un grand intérêt pratique* pour le Dominion. Dans des circonstances spéciales, advenant une grande guerre, par exemple, il serait concevable qu'un tel intérêt prît une importance essentielle et prépondérante, au point d'équivaloir à des sujets étrangers aux rubriques de l'article 92 et non visés par celles-ci. La décision rendue dans la cause de *Russell* v. *la Reine* (1882) 7 App. Cas. 829) semble reconnaître cela comme étant constitutionnellement possible, même en temps de paix, mais il y a loin de là à dire que, dans des circonstances normales, la politique générale du Canada pourrait justifier un empiétement sur les droits civils et de propriétés de citoyens des provinces, aussi grave que celui que comportent les lois en question. C'est aux législatures provinciales que la réglementation et la restriction de leurs droits civils ont, de façon générale, été exclusivement confiées, et sous ce rapport les législatures provinciales possèdent une autorité quasi-souveraine. Ce ne serait donc que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, dont on ne peut supposer l'existence dans le cas actuel, que la liberté des habitants des provinces pourrait être restreinte par le parlement du Canada et que le Dominion pourrait intervenir pour sauvegarder les intérêts du Canada tout entier, dans des questions comme celle dont il s'agit. En effet, normalement, l'objet de loi à l'étude relève de l'article 92. De plus, en eux-mêmes, les mots " La règlementation du trafic et du commerce " qui figurent à l'article 91, ne viennent pas à l'appui de la thèse actuelle du Dominion. Si, à cause d'une situation exceptionnelle, le parlement du Canada avait le pouvoir d'intervenir, ces mots pourraient peut-être s'interpréter comme autorisant le Parlement à méconnaître le caractère exclusif des pouvoirs conférés au provinces par l'article 92.

" Dans le cas des compagnies à charte fédérale, Leurs Seigneuries en se prononçant dans la cause de la *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* ([1915] A.C. 330, 339, 340), exprimèrent l'avis que le paragraphe 2 de l'article 91, pouvait avoir pour effet d'affermir les pouvoirs conférés au Dominion d'après les termes généraux de l'article 91. Toutefois, c'était parce que l'on cherchait à invoquer la réglementation des affaires des compagnies à charte fédérale uniquement au point de vue de l'application d'un pouvoir général que le parlement fédéral possédait indépendamment. Lorsqu'un tel pouvoir n'appartenait pas au Parlement, comme dans le cas de la loi fédérale des assurances, on fut d'un autre avis, et l'on estima que, en soi, le pouvoir qu'avait le parlement fédéral de légiférer en vue de réglementer le commerce ne lui permettait pas de s'ingérer dans des genres particuliers de commerce auxquels les Canadiens, abstraction faite de tout droit d'intervention conféré par les termes susdits, seraient libres de se livrer dans les provinces. ([1916] 1 A.C. 588.) Telle a été la conséquence d'une suite de décisions antérieures, si bien connues qu'il serait inutile de les citer.

"Pour des motifs analogues, le paragraphe 27 de l'article 91 ne vient pas à l'appui de la thèse du Dominion. C'est une chose que d'interpréter les mots "la loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction

criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle" comme autorisant le Parlement fédéral à exercer un pouvoir législatif exclusif lorsque l'objet d'une loi, par sa nature même, du domaine de la jurisprudence criminelle. Ainsi, une loi générale faisant de l'inceste un délit criminel entre dans cette catégorie. C'est une tout autre chose que de chercher à empiéter sur une catégorie de sujets exclusivement attribuée à la législature provinciale, pour justifier ensuite cet empiétement en adoptant des dispositions accessoires devant constituer de nouvelles phases de la loi criminelle fédérale, qui exigent, comme principe de leur application, le droit d'intervenir ainsi. De même, Leurs Seigneuries estiment que l'article 101 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui autorise le parlement canadien, nonobstant toute autre disposition de l'Acte, à établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada, ne peut être interprété comme autorisant le Parlement à empiéter sur des droits provinciaux, tels que les pouvoirs en matière de droits civils et de propriété qui sont exclusivement conférés aux législatures provinciales. On peut donner à ces mots leur sens véritable sans les interpréter comme comportant un tel pouvoir de la part du Parlement fédéral. Il est essentiel, en pareils cas, que le nouveau tribunal établi constitue un moyen de parvenir à quelque fin relevant du Parlement fédéral.

"Ainsi que Leurs Seigneuries l'ont déjà indiqué, l'autorité que l'on tente de conférer à la nouvelle Commission de Commerce leur semble être inconstitutionnelle pour les raisons présentement exposées. Elle sous-entend, pour la Commission, dans le cas des non-commerçants comme dans celui des commerçants, le droit de rendre des ordonnances interdisant l'accaparement de certains articles d'usage courant et le refus de les vendre, à des prix que doit déterminer la Commission, lorsque leur quantité dépasse ce que la Commission estime être requis pour les besoins domestiques ou pour les fins ordinaires du commerce. On confère en outre à la Commission le pouvoir de réglementer les bénéfices ainsi que les transactions pouvant produire des bénéfices. Le pouvoir que l'on veut conférer à la Commission s'applique aux articles qu'un particulier pour son propre usage, de même qu'aux articles accumulés par les industriels, non pas pour la vente mais pour leurs propres opérations de fabrication. La Commission est autorisée à examiner et à régler chaque cas en particulier, et non pas simplement en se basant sur des principes énoncés comme devant être d'application générale. Cela comprendrait, par exemple, le cas des houillères et des entreprises purement provinciales destinées à répondre à des besoins sociaux dans la province.

"Une loi qui crée une Commission de commerce nantie de tels pouvoirs semble à Leurs Seigneuries outrepasser l'autorité conférée par l'article 91. Leur opinion se trouve confirmée par l'article 41 de la loi de la Commission de commerce qui autorise l'exécutif fédéral à reviser et modifier les décisions de la Commission. On a déjà fait observer qu'il peut se produire des circonstances, telles que la *guerre ou la famine,* où la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion deviendraient compromis dans des conditions assez exceptionnelles pour nécessiter une législation dépassant, en réalité, tout ce que prévoient les rubriques énu-

mérées dans l'article 92 ou l'article 91 lui-même. Si jamais ce cas se présentait, il faudrait l'examiner attentivement avant d'être fondé à conclure qu'on ne pourrait le considérer comme tombant sous aucune des rubriques énumérées. Toutefois, c'est un cas concevable, et bien qu'il soit nécessaire d'user d'une grande prudence en s'y référant, même en termes généraux, il ne faudrait pas, vu l'opinion de Leurs Seigneuries sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, lu dans son ensemble, exclure ce cas de ce qui est possible. Car, d'un bout à l'autre de la loi, il paraît être admis que des sujets qui normalement appartiendraient, de façon exclusive, à une catégorie de sujets spécifiquement réservée peuvent, dans des circonstances différentes et sous un autre aspect, acquérir une nouvelle portée. Pareil aspect,—on le conçoit,—peut revêtir une importance primordiale et prendre des proportions qui font surgir d'autres points de vue. C'est un principe qu'on a toujours hésité à appliquer, quoiqu'il fût reconnu dans des décisions antérieures, comme celle de *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829), tant ici que dans les tribunaux canadiens, et pour justifier l'admission de sa pertinence il faut auparavant effectuer un examen assez rigoureux pour démontrer manifestement que les circonstances sont anormales. Quelque importante que puisse paraître au Parlement canadien la généralisation, dans tout ce pays, de la ligne de conduite adoptée dans les deux lois en question, Leurs Seigneuries, dans la cause qui leur a été déférée, ne découvrent aucune preuve que la norme de nécessité mentionnée ait été atteinte ou que la réalisation du but envisagé soit pratiquement possible, vu la répartition des pouvoirs législatifs par la loi constituante, sans la coopération des législatures provinciales. Il est fort possible qu'il soit de la compétence du Parlement fédéral de demander, par exemple, des renseignements statistiques et autres susceptibles d'être utiles dans l'examen de questions intéressant le Canada tout entier. Il peut arriver que de tels renseignements soient requis avant qu'un pouvoir de réglementation du commerce puisse être dûment exercé, même si l'on donne à ce pouvoir un sens beaucoup plus étroit que celui que voudrait lui donner dans sa plaidoirie le Procureur général du Canada. Cependant, cette considération elle-même ne saurait permettre d'interpréter le paragraphe 2 de l'article 91 de façon à y voir, ainsi qu'on l'a fait dans la plaidoirie de l'autre partie, un pouvoir de réglementation de commerces particuliers."

LE ROI v. NAT BELL LIQUORS (1922) 2 A.C. 128

Cause N° 43

(LORD BUCKMASTER, LORD ATKINSON, LORD SUMNER, LORD WRENBURY ET LORD CARSON.)

Décision rendue par lord Sumner.

Appel d'un jugement de la Cour suprême du Canada niant juridiction.

Législation provinciale (Alberta) seule en cause.

Législation provinciale déclarée valide.

La province appelante.

Le Dominion non représenté.

Juridiction par autorisation spéciale reconnue par le Comité judiciaire et jugement de la Cour d'Alberta cassé.

La mesure législative contestée, c'est-à-dire le *Liquor Act* (6 Geo. 5, chapitre 4, Alberta) a été interprété par la Chambre en regard du *Liquor Export Act* (8 Geo. 5, chapitre 8 Alberta) sous le régime duquel les droits relevant exclusivement du Dominion sont sauvegardés. En outre, cette même loi contestée avait été adoptée à la suite d'un plébiscite tenu sous l'empire du *Direct Legislation Act* (4 Geo. 5, chapitre 8, Alberta). Le Comité judiciaire déclara que la loi contestée ne se trouvait pas annulée en raison de ce fait. L'intimé avait été trouvé coupable d'avoir gardé des spiritueux pour la vente en violation du *Liquor Act*. On a procédé par voie de *certiorari*.

Lord Sumner:

"Parmi les nombreux arguments invoqués par les intimés, ceux qui viennent logiquement en premier lieu, tout en n'étant pas ceux sur lesquels on avait le plus appuyé, se rapportent à la validité de la disposition concernant la confiscation et, à vrai dire, à celle de la loi toute entière telle qu'elle existait à l'époque de la condamnation. Il appert que le Liquor Act fut adopté en 1916, dans les circonstances suivantes: L'année précédente, conformément à l'article 6 du *Direct Legislation Act*, une pétition introductive fut dûment présentée à l'Assemblée législative de l'Alberta; on y demandait l'adoption d'un bill semblable, sur tous les points essentiels, au Liquor Act. Sur ce, ainsi que la loi l'exige, le bill fut soumis aux électeurs de l'Alberta et ceux-ci l'ayant approuvé par une majorité considérable, il fut adopté par la législature sans modification importante. Les intimés soutiennent que le Liquor Act est inconstitutionnel du fait que, même s'il se rapportait à des questions désignées dans l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, au sujet

desquelles une législature provinciale a le pouvoir 'exclusif' de légiférer, cette loi n'émanait pas 'exclusivement' de la législature, mais elle était aussi en partie attribuable à la volonté des électeurs de l'Alberta. A vrai dire, le rôle joué en l'occurrence par la législature n'était pratiquement qu'une formalité. On a en outre soutenu que le *Direct Legislation Act* était lui-même inconstitutionnel du fait qu'il modifiait le régime législatif établi pour le Canada par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, régime qui confère le pouvoir législatif d'une province à une législature composée de Sa Majesté, représentée par le lieutenant-gouverneur, et de deux Chambres, ou dans certaines provinces, d'une seule chambre, et qu'il y introduisait un nouveau pouvoir législatif transcendant, sous forme d'une consultation populaire directe à l'égard d'un bill que la législature constituée était tenue d'adopter, qu'elle le voulût réellement ou non. Sur le premier point, il est manifeste que le mot 'exclusivement' qui figure à l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord signifie à l'exclusion de toute autre législature et non pas à l'exclusion de toute volonté autre que celle de la législature provinciale elle-même. Une loi est faite par la législature provinciale lorsqu'elle a été adoptée conformément à la procédure régulière de la Chambre ou des Chambres, et qu'elle a reçu la sanction royale dûment prononcée par le Lieutenant-gouverneur au nom de Sa Majesté. C'est ce qui arriva dans le cas de la loi en question. On ne saurait dire que ce n'était pas une loi de la législature, et ce n'en est pas moins un statut parce que la législature avait constitutionnellement le devoir de l'adopter. Si le respect de la volonté du peuple, se traduisant par l'adoption, sans modification essentielle, d'une mesure approuvée par les électeurs, était considérée comme l'empêchant de devenir une loi constitutionnelle, il semblerait s'ensuivre que la législature n'aurait vraiment compétence pour légiférer qu'en opposition à la volonté populaire ou seulement à l'égard de sujets que les électeurs ne connaissent nullement ou qui leur sont totalement indifférents. Si la distinction réside dans le fait que le peuple a été consulté conformément à une loi permettant l'adoption, sous la forme d'un bill, d'un projet de loi particulier, plutôt que sous le régime d'une loi qui, en réglementant les élections générales, permet de soumettre simultanément plusieurs mesures aux électeurs, la législature a, semble-t-il, le droit de voter ainsi que ses membres se sont individuellement engagés à le faire et conformément à ce qu'on appelle un 'mandat' électoral, mais elle est incapable de voter conformément aux désirs des électeurs exprimés de toute autre manière. A moins qu'il ne puisse être démontré que le *Direct Legislation Act* entrave en quelque manière l'accomplissement des fonctions officielles de la législature, et de ses parties constituantes, chose qui n'a pas été prouvée dans le cas actuel, le *Liquor Act* de 1916, qui est à la vérité une loi régulièrement adoptée par la législature de l'Alberta et par cette dernière seulement, doit être appliquée, à moins qu'on ne puisse prouver que sa portée et ses dispositions même sont inconstitutionnelles. Quant au *Direct Legislation Act,* son caractère constitutionnel n'entre pas directement en cause dans le présent appel. Ce qui a été fait dans cette cause relevait du Liquor Act, et si cette loi est reconnue valide, point n'est besoin de chercher d'autres motifs pour décider de la validité d'une autre loi qui ne faisait que préciser les circonstances dans lesquelles le *Liquor Act* fut régulièrement adopté.... Leurs Seigneuries sont d'avis qu'il s'agit en réalité de savoir si la législature s'est effectivement immiscée

dans le commerce interprovincial ou étranger. La présence ou l'absence d'une dénégation expresse d'une telle immixtion peut être d'une grande importance lorsque les termes employés par la législature provinciale ne déterminent pas en eux-mêmes la question et n'en définissent pas l'effet. Toutefois, s'il est par ailleurs manifeste qu'une telle immixtion s'est produite, ou ne s'est pas produite, et que les termes effectivement employés éclaircissent suffisamment ce point, une disposition telle que l'article 72 n'est pas d'une efficacité souveraine au point de rendre sa présence essentielle dans une mesure législative. Quant à l'autre article, abrogé en 1918, il est fort important de noter que le 13 avril 1918, date où la loi modificatrice qui effectuait cette abrogation reçut la sanction royale, cette même sanction fut aussi donnée à une autre loi de la législature d'Alberta, le *Liquor Export Act,* qui, subordonnément à certaines conditions qu'il n'est pas nécessaire de mentionner ici, légalisait l'exportation des spiritueux et en autorisait la garde dans la province de l'Alberta pour les fins d'un tel commerce. De l'avis de Leurs Seigneuries le *Liquor Act,* tel que modifié en 1918, doit être interprété comme autorisant par déduction ce que la législature, simultanément et presque *uno flatu,* autorise en termes précis par une autre loi portant sur cette même question. C'est recourir à une rédaction peu convenable, susceptible de faire naître des doutes et de nuire considérablement à la loi en question que d'employer dans le *Liquor Act* des termes qui comportent la reconnaissance d'une autre loi non mentionnée, ou qui l'annule expressément tout en étant censé n'en pas tenir compte. Voici le dilemme qui se présente. Lorsque la législature adopta ces deux mesures qui entrèrent en vigueur le même jour, se proposait-elle, par une simple abrogation exprimée dans l'une, d'annuler tout ce qu'elle avait décrété dans l'autre, ainsi qu'une interprétation littérale de son texte le ferait croire, ou bien se proposait-elle de sous-entendre les mots 'ou par le *Liquor Export Act'*, après les mots 'la présente loi', à l'article 23 du *Liquor Act,* de façon à établir une réserve que l'interprétation littérale de son texte rejette manifestement? D'après le principe *Ut res magis valeat quam pereat,* Leurs Seigneuries estiment que dans cette loi, étant donné les circonstances, c'est la deuxième éventualité qu'il faut envisager mais il leur répugnerait d'appliquer ce précédent dans un autre cas non exactement semblable".

FORT FRANCES PULP AND POWER CO. v. MANITOBA FREE PRESS CO. (1923) A.C. 695

Cause Nº 44

(Vicomte Haldane, lord Buckmaster, lord Sumner, lord Parmoor et lord Phillimore.)

Décision rendue par le vicomte Haldane.

Appel et contre-appel d'un jugement de la division d'appel de la Cour suprême d'Ontario.

Loi fédérale (sous le régime de la Loi des mesures de guerre) déclarée constitutionnelle.

Ni le Dominion ni les provinces représentés.

Décision de la Cour d'Ontario confirmée pour un motif différent.

Principe du jugement:

La loi des mesures de guerre de 1914 et les décrets du conseil adoptés sous son autorité pendant la guerre pour réglementer dans tout le Canada l'approvisionnement de papier à journal par les fabricants et le prix de ce papier, de même que la loi fédérale adoptée au lendemain des hostilités pour maintenir cette réglementation jusqu'à la proclamation de la paix, avec pouvoir de terminer les affaires inachevées, étaient constitutionnels puisque le parlement fédéral pouvait implicitement, pour la sécurité de tout le Dominion, parer à des cas d'urgence suffisamment graves comme ceux que la guerre fait surgir, bien qu'en agissant de la sorte il dût empiéter sur la propriété et les droits civils dans les provinces, ce qu'il ne peut se permettre dans des conditions normales; et le *Gouvernement du Dominion qui,* par le parlement, représente toute la population canadienne, doit pouvoir jouir d'une très grande latitude quand il s'agit de décréter si l'urgence paraît suffisamment grave pour justifier l'exercice de cette autorité. De tels cas d'urgence n'abrogent rien des dispositions de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, de 1867, mais *ils revêtent d'un nouvel aspect les affaires du Gouvernement.*

Le vicomte Haldane:

"Il est manifeste que, normalement, le parlement du Dominion n'aurait pu, par voie législative, imposer comme il l'a fait cette réglementation aux fabricants de papier. Le jugement récent du comité judiciaire dans la cause de la *Commission de commerce* ([1922] 1 A.C. 191) de même que des jugements antérieurs établissent que le parlement du Dominion, incapable normalement de légiférer de façon à empiéter sur la propriété et les droits civils dans les provinces, n'aurait pu accomplir les objets de ces deux lois, si la situation avait été normale. Il ne faudrait pas conclure, cependant, que dans des conditions bien différentes, comme les dangers imminents que ferait courir à l'ordre social la déclaration d'une guerre importante, le parlement du Dominion ne pourrait invoquer d'autres pouvoirs que lui accorde simplicitement la constitution. Les raisons données dans la cause de la *Commission du commerce* ([1922] 1 A.C. 191) admettent des cas exceptionnels où ces pouvoirs peuvent être sous-entendus.

"Dans l'éventualité d'une guerre, alors que la préservation de l'existence nationale peut exiger le recours à des moyens tout à fait exceptionnels, le maintien de la paix, de l'ordre et de la bonne administration dans le pays en général peut exiger des sacrifices de toute la nation et la subordination des intérêts particuliers à ceux de la collectivité de façon à donner à l'article 91 l'interprétation voulue pour pareils cas d'urgence. Aux fins ordinaires les législatures provinciales conservent le pouvoir général de contrôle sur les droits civils et de propriété. Mais des questions peuvent surgir qui, en raison des circonstances particulières d'une situation critique pour tout le pays, ne concernent rien autre que la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada dans l'ensemble.

"Les pouvoirs prépondérants énumérés à l'article 91, de même que les termes généraux du début de l'article, peuvent alors s'appliquer à des aspects nouveaux et spéciaux qui, dans d'autres *circonstances,* appartiendraient exclusivement aux provinces.

Il pourrait être impossible, par exemple, de régler efficacement les nouveaux problèmes sans le recours à des règlements spéciaux sur le trafic et le commerce, recours que seule peut expliquer la situation d'urgence qui en fait une affaire du parlement fédéral. Il s'agit de considérer la propriété et les droits civils sous de nouveaux rapports qui n'apparaissent pas en période normale, et ces rapports, qui intéressent le Canada tout entier, tombent sous l'article 91, parce qu'ils dépassent dans leur intégrité les cadres réels de l'article 92. Ce n'est que dans cette partie de la constitution, qui établit le pouvoir de l'Etat dans son ensemble, que l'on peut trouver le genre d'autorité propre à régler ces problèmes. De fait, il ne s'agit pas d'un pouvoir que l'on peut sûrement s'assurer en comptant sur l'action collective des législatures provinciales, d'un commun accord à cette fin. Le fait que le document fondamental, déterminant la nature de la constitution tout entière doit être interprété comme fournissant ce pouvoir centralisé dans un cas d'urgence, découle de la manifestation, dans le texte de la loi, du principe que ce document vise entre autres fins à statuer pour l'Etat considéré dans son ensemble et à exprimer et faire prévaloir son opinion auprès du public. Ce principe d'un pareil pouvoir tacite a également été appliqué dans des pays possédant une constitution écrite et apparemment rigide comme celle des Etats-Unis, où le caractère strictement fédéral de la constitution a con-

servé les pouvoirs qui n'ont pas été spécifiquement attribués au gouvernement fédéral pour les Etats constituants. Il y a lieu de considérer que l'interprétation joue un rôle d'autant plus considérable, lorsqu'il s'agit d'une constitution de la nature de celle qu'institue l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, par laquelle les pouvoirs non assignés sont conférés au gouvernement fédéral central tandis que le préambule du statut déclare que l'on vise à doter le Dominion d'une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni.

"Par conséquent, Leurs Seigneuries ne doutent nullement que, bien que le texte des articles 91 et 92 ait peut-être posé comme principe général que le parlement fédéral n'a pas le droit d'empiéter sur la propriété et les droits civils dans les provinces du Canada, cependant, dans une situation suffisamment critique, telle que celle résultant de la guerre, il détient implicitement le pouvoir de parer convenablement à ces circonstances critiques en vue d'assurer la sécurité du Dominion en général. En pareille occurrence, l'énumération des sujets inscrits à l'article 92 n'est nullement abrogée, mais on reconnaît que les affaires de l'Etat revêtent un nouvel aspect d'urgence lequel n'est nullement prévu par le texte d'ordre général qui assigne leurs pouvoirs aux législatures provinciales à titre d'unités distinctes. En pareils cas, il n'est pas facile d'établir *a priori* où doit être *fixée* la ligne de démarcation exacte et il n'est pas nécessaire de le faire non plus. De fait, en apportant une solution au problème, il faut tenir compte de l'élargissement de la sphère prévu en cas de nécessité exceptionnelle par le texte de l'article 91, lequel sauvegarde les intérêts du Dominion en général. Pour ce qui est de ces intérêts, le gouvernement fédéral, qui représente le peuple en général par son parlement, est censé jouir d'une grande latitude d'appréciation.

"L'autre question qui se pose est celle de savoir si cette nécessité exceptionnelle qui est censée avoir existé à la déclaration des hostilités et, laquelle, inévitablement pour ainsi dire, a dû se prolonger durant une certaine période ultérieure, s'est continuée durant tout le temps au cours duquel ont surgi les questions en jeu dans la présente cause.

"Lorsque la guerre éclate, il peut y avoir lieu de prendre des dispositions spéciales en vue d'assurer le maintien de la paix et de l'ordre dans le pays, même lorsque le danger de l'invasion n'est pas immédiat.

L'opinion publique peut devenir facile à s'émouvoir, et l'une des causes probables de cet état des esprits peut être l'absence de renseignements suivis dans les journaux. Il y aura peut-être lieu de prendre des mesures afin d'assurer la continuité de ces nouvelles et d'éviter qu'elles viennent à manquer et c'est ainsi que les effets des perturbations économiques et d'autre nature occasionnées par la guerre peuvent se prolonger encore durant un certain temps après la conclusion de la paix. La question de savoir jusqu'à quel point il faut continuer à faire face à des circonstances de cette nature est de celles sur lesquelles une cour de justice éprouve de la répugnance à se prononcer. Nulle autre autorité qu'un gouvernement central n'est en mesure de régler un problème qui est essentiellement du domaine de la haute politique. Peut-être est-il devenu évident que la crise survenue alors est aujourd'hui complètement terminée et que rien ne justifie plus l'application soutenue d'une intervention exceptionnelle qui devient contraire à la constitution dès qu'elle ne s'impose plus. En pareille occurrence, il faudrait invoquer le texte même qui répartit les pouvoirs de l'acte constitutionnel. Cependant, il faudrait établir très clairement que la période critique est absolument passée pour

justifier la magistrature, même si elle doit se prononcer sur la constitutionnalité d'une mesure, d'annuler la décision du gouvernement, à savoir que des mesures d'exception sont encore nécessaires. En proclamant ce qui saute aux yeux pour ainsi dire, Leurs Seigneuries font observer qu'elles partagent la manière de voir adoptée par la Cour suprême des Etats-Unis dans des circonstances analogues et formulée dans des décisions comme celle qu'elle a rendue, au mois d'octobre 1919, dans la cause de *Hamilton* v. *Kentucky Distilleries Co.* (251, U.S. 146) . . .

Leurs Seigneuries sont dans l'impossibilité de déclarer que le gouvernement du Dominion n'avait pas une raison valable de continuer provisoirement à réglementer ainsi la production du papier après la fin des hostilités, mais alors que les effets de l'état de guerre se faisaient encore sentir. Par conséquent, Leurs Seigneuries ne peuvent accepter les propositions qu'on leur a soumises au cours de la puissante argumentation présentée au nom des appelants. Les raisons qui les amènent à tirer cette conclusion ne sont pas celles invoquées par la Cour d'appel d'Ontario qui s'en tient à l'hypothèse d'un contrat conclu par les appelants, hypothèse que Leurs Seigneuries ne peuvent admettre sur la foi des motifs invoqués. Les raisons sur lesquelles s'appuie la décision de Leurs Seigneuries se rapprochent plutôt de celles qu'a invoquées le juge Riddell, qui a présidé au procès, bien que Leurs Seigneuries se gardent d'accepter la proposition avancée par le savant juge, à savoir que ' tous les pouvoirs exercés par le ministre, le contrôleur et le tribunal étaient constitutionnels et valides, même dans un état de paix profonds '."

LE PROCUREUR GÉNÉRAL D'ONTARIO v. LES ASSUREURS RÉCIPROQUES (1924) A.C. 328

Cause N° 45

(LE VICOMTE HALDANE, LORD BUCKMASTER, LORD SHAW, LORD SUMNER ET M. LE JUGE DUFF.)

Décision rendue par M. le juge Duff.

Appel d'une décision de la Cour suprême d'Ontario concernant un renvoi par la province à la Cour d'appel.

Loi fédérale déclarée inconstitutionnelle.

Loi provinciale déclarée valide.

La province appelante.

Le Dominion représenté.

Décision de la cour d'Ontario infirmée.

Les passages suivants indiquent suffisamment les motifs de l'appel:

M. le juge Duff:

"Dans la cause du *Procureur général du Canada* v. *le procureur général de l'Alberta* ([1916] A.C. 588), cette Chambre a décidé que le Dominion n'a pas le droit de réglementer d'une façon générale les affaires d'assurance de façon à entraver l'exercice des droits civils dans les provinces.

" Les dispositions relatives aux permis dans la loi des assurances de 1910 et que ce jugement a déclaré être inconstitutionnelles ainsi que les règlements concernant les permis sous le régime de la loi et applicables aux contrats et au commerce d'assurance ne diffèrent pas sensiblement sous aucun rapport, à l'heure actuelle, de celles que l'on relève dans la loi de 1917; cependant, les dispositions de la loi de 1910 tiraient leur force coercitive des sanctions créées par la loi des assurances elle-même.

" La distinction à faire entre la loi de 1910 et celle de 1917, sur laquelle s'appuie la principale prétention du Dominion, réside dans le fait que l'article 508*c* est arrêté sous la forme d'une modification apportée au droit criminel établi et vise uniquement à définir de nouveaux délits et à ordonner des sanctions pour les punir. Il s'agit maintenant de trancher la question de savoir si, selon l'esprit dans lequel cette loi de 1917 est conçue, l'application de cette partie de la loi ainsi édictée peut constituer l'exercice juridique de l'autorité législative du parlement du Canada quant au droit criminel. Dans ces jugements, cette Chambre a formellement posé pour principe, qu'au cours d'une enquête de cette nature, les tribunaux doivent constater ' la nature et le caractère véritables ' de la loi: *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (1881, 7 App. Cas. 96); ' son essence et sa substance ': *Union Colliery* v. *Bryden* (1899, A.C. 580), et c'est le résultat de cette enquête et non pas seulement la forme que la loi peut avoir prise sous la plume du rédacteur, qui déterminera sous laquelle des catégories de sujets énumérées dans les articles 91 et 92 tombe la loi. Voilà pourquoi il faut examiner minutieusement toutes les dispositions de la mesure (*Great West Saddlery Co.* v. *le Roi* ([1921], 2 A.C., 91, 117). Naturellement, lorsqu'une législature est investie d'une juridiction absolue, les lois qu'elle promulgue doivent être appliquées d'après l'interprétation convenable de leur texte. Cependant, dans les cas où l'autorité législative est d'une nature limitée ou mitigée, la nécessité peut s'imposer, c'est évident, d'examiner assez minutieusement la substance de la loi afin de s'assurer du but réel que vise la législature. La chambre était guidée par ce principe lorsqu'elle fut saisie, en 1878, de la cause du *Procureur général de la province de Québec* v. *la Queen Insurance Co.* ([1878], 3 App. Cas. 1090). Dans cette cause, elle décida qu'une loi de la province de Québec (39 Victoria, chap. 7), qui revêtait la forme d'une loi relative aux débits de boissons alcooliques, adoptée sous l'empire de l'article 92, paragraphe 9, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, était de sa véritable nature une loi du timbre au moyen de laquelle on tentait d'imposer une taxe indirecte en opposition avec la restriction à laquelle sont assujettis les pouvoirs d'imposition conférés aux provinces en vertu du second paragraphe de cet article. Ce principe est admis dans la cause *Russell* v. *la Reine* ([1882], 7 App. Cas. 829) et dans celle de *Citizens Assurance Co.* v. *Parsons* (7 App. Cas. 96). De plus, en conformité de cette doctrine, en 1899, il fut décidé dans la célèbre cause de la *Union Colliery Co.* v. *Bryden* ([1899] A.C. 580), que les règlements, édictés en vertu de la loi, ostensiblement adoptés dans le but de régir l'exploitation des houillères, lesquels ' pourraient être reconnus comme instituant une réglementation applicable ' à l'exploitation de ces houillères, et qui, ' si l'on s'en tenait exclusivement à la désignation de sa substance ', étaient du ressort de la législature provinciale aux termes soit de l'article 92, paragraphe 10, soit de l'article 92, paragraphe 13, doivent, après avoir constaté la ' véritable nature ', ' l'essence et la substance ', être classés comme ayant trait au sujet des ' aubains et de la naturalistion ', sujet qui relève exclusivement du domaine du pouvoir

fédéral. Cette doctrine d'ordre général fut ultérieurement appliquée dans la cause de la *John Deere Plow Co.* v. *Norton* ([1915] A.C. 330) et, de nouveau, dans la cause de la *Great West Saddlery Co.* v. *le Roi* ([1921] 2 A.C. 91, 117)........

" On ne conteste pas sérieusement que le but et l'effet de l'amendement en question, c'est de donner une force coercitive aux mesures régulatrices de la loi des assurances et Leurs Seigneuries sont d'avis qu'il ne saurait y avoir de controverse quant à la question, à savoir que l'article 508 constitue, d'intention et de fait, une mesure régulatrice de l'exercice des droits civils. Cependant, on fait valoir l'argument au nom du Dominion que, bien que ce soit là le véritable caractère de la loi, le parlement jouit d'une juridiction illimitée en ce qui regarde le droit criminel, c'est-à-dire en ce sens que, dans l'application de ses pouvoirs dans ce domaine, le Dominion a l'autorité de déclarer que n'importe quel acte constitue un délit, soit en lui-même soit en tenant compte de la manière ou des conditions dans lesquelles l'acte est accompli; conséquemment, ajoute-t-on, cet article 508*c* se bornant, d'après ses termes, à la définition de nombreux délits tombe sous la juridiction du Dominion.

" Il va de soi que le pouvoir que cette argumentation attribue au Dominion est d'une grande portée. En vérité, cette prétention revient à dire que le parlement du Canada peut s'arroger exclusivement l'autorité sur l'exercice de n'importe quelle catégorie de droits civils dans les provinces et qui relèvent exclusivement de leur juridiction, en vertu de l'article 92, en recourant à l'expédient de déclarer que les personnes, qui, dans l'exercice de ces droits, n'observent pas les conditions imposées par le Dominion, sont coupables d'un délit. Le principe soutenu, c'est évident, attribue au gouvernement fédéral le pouvoir, dans l'exercice de son autorité, en vertu de l'article 91, paragraphe 27, de promulguer et de mettre en vigueur des règlements régissant des matières, comme, par exemple, la célébration du mariage, l'exercice des professions libérales et d'autres occupations, les institutions municipales, l'exploitation d'ouvrages et d'entreprises locales, la constitution en sociétés de compagnies à des fins exclusivement provinciales, en supplantant l'autorité provinciale relativement à toutes ces catégories de sujet. Il serait certes difficile d'assigner des limites à une mesure grâce à laquelle, par une procédure strictement analogue à celle qu'on a suivie dans le cas qui nous occupe, le Dominion pourrait régenter le fonctionnement d'institutions provinciales et restreindre ou supplanter l'autorité législative et administrative des provinces.

" Leurs Seigneuries sont d'avis qu'une pareille procédure ne saurait cadrer avec les principes dominants de la constitution canadienne tels qu'ils ont été énoncés et établis par les jugements de cette Chambre. Le texte des articles 91 et 92 qui crée ' des pouvoirs législatifs chevauchants et indépendants ', (*Great West Saddlery Co.* v. *le Roi* [1921], 2 A.C. 91), étant rédigé en termes ordinaires plutôt que scientifiques, on s'est bientôt rendu compte de la nécessité d'interpréter les mots décrivant un sujet particulier en se référant aux autres parties des deux articles. Ainsi que sir Montague Smith l'a fait observer dans un passage notoire du jugement qu'il a rendu dans la cause *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (7 App. Cas. 96, 109), ' les deux articles doivent être interprétés l'un avec l'autre et le texte de l'un doit être interprété et modifié, lorsqu'il y a nécessité de le faire, par celui de l'autre.' On ne peut se rendre compte de la portée des pouvoirs conférés au Dominion en vertu du paragraphe 27 de l'article 91

en supprimant le contexte dans lequel les mots sont placés, au mépris de cette règle. Il suffira de revenir brièvement sur une ou deux des causes qui nous fournissent des exemples à cet égard.

“ Sa Majesté en conseil, en 1885, a déféré au comité judiciaire la question de la compétence du parlement canadien à adopter la loi de 1883 désignée sous le nom de: l’acte des licences pour la vente des liqueurs. Le préambule de cette loi expose qu’il est désirable de réglementer le trafic qu’occasionne la vente des liqueurs enivrantes et qu’il y a lieu de légiférer à cet égard, ‘ pour mieux assurer le maintien de la paix et de l’ordre ’. La loi pourvoyait à l’institution d’un système de permis et prohibait, entre autres choses, la vente des spiritueux par des personnes ne détenant pas de permis; de plus, elle imposait des peines sous forme d’amende et d’emprisonnement; d’autre part un récidiviste était passible de la détention aux travaux forcés dans la prison commune. Au cours de l’argumentation, on avança l’opinion, à savoir que la loi pouvait être considérée comme l’exercice par le gouvernement fédéral de sa juridiction relativement à l’application du droit criminel; néanmoins, la loi fut déclarée inconstitutionnelle dans l’ensemble. La loi des assurances de 1910, article 70, imposait des peines encore plus rigoureuses aux personnes enfreignant les dispositions de l’article 4 qui interdit à quiconque de se lancer dans le commerce des assurances sans avoir au préalable obtenu un permis en vertu de la loi. Dans la cause du *Procureur général de l’Alberta* v. le *procureur général du Canada* (1916, 1 A.C. 588), on en appela de ces dispositions pénales devant cette Chambre en invoquant l’argument que ces dispositions imprimaient à la loi le caractère d’une loi criminelle, au sens de l’article 91; cette prétention fut rejetée. De nouveau, en 1922, la Chambre fut saisie de la question concernant l’autorité du parlement du Canada d’adopter certains articles de la loi sur les coalitions et les prix raisonnables (9 et 10, George V, chap. 45), dans la cause relative à la *loi de la Commission de commerce* (1922, 1 A.C. 191). La Chambre a dû examiner si l’article 22 de la loi avait pour effet d’assimiler les dispositions en question à une loi criminelle. Cet article déclarait formellement que toute infraction à la loi constituerait un délit passible de l’amende ou de l’emprisonnement ou des deux peines, sur inculpation ou sur déclaration sommaire de culpabilité. Par leur jugement, Leurs Seigneuries ont posé le principe qu’il n’est pas de la compétence du parlement fédéral de ‘ s’immiscer dans une catégorie de sujets exclusivement confiés aux soins des législatures provinciales, puis de justifier son intervention par l’adoption de dispositions accessoires, désignées comme de nouvelles phases du droit criminel du Dominion, qui exigent le pouvoir d’intervenir ainsi comme la base de leur application.’ En vérité, dans n’importe quelle autre hypothèse, la majeure partie du jugement rendu dans la cause de *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829) serait absolument à côté de la question alors soumise à la décision de la Chambre, observation qui s’appliquerait également au jugement élaboré rendu par lord Watson sur le renvoi concernant le droit d’autorisation et d’interdiction du trafic des spiritueux, mentionné dans les rapports judiciaires sous le titre: *Procureur général d’Ontario* v. *le procureur général du Dominion* (1896, A.C. 348) ainsi qu’aux longues argumentations que la Chambre a dû entendre à l’instruction de cette cause en appel. Conformément au principe inhérent à ces décisions, Leurs Seigneuries sont d’avis qu’il n’y a plus lieu de soutenir que le parlement du Canada ne peut, en prétendant créer des sanctions pénales en vertu du paragraphe 27 de l’article 91,

s'attribuer exclusivement un domaine de compétence dans lequel, sauf au moyen d'une telle procédure, il ne saurait exercer une autorité légale, et que si, après l'avoir examinée dans son ensemble, on constate qu'une loi d'un caractère pénal, porte, sous des aspects et pour des fins relevant exclusivement du domaine provincial, sur des questions attribuées à la province, cette loi ne saurait être déclarée valide. En vérité, une décision autre que celle-là serait incompatible avec un principe essentiel du pacte de la Confédération dont le but, ainsi que lord Watson l'a déclaré dans la cause de la *Maritime Bank of Canada* v. *le receveur général du Nouveau-Brunswick* (1892, A.C. 437, 441), ' n'était pas d'unir les provinces en un seul tout ou de subordonner les gouvernements des provinces à une autorité centrale '. Dans les limites des sphères qui leur sont assignées par la loi, le Dominion et les provinces sont, ainsi que lord Haldane l'a déclaré dans la cause de la *Great West Saddlery Co.* v. *le Roi* ([1921] 2 A.C. 91, 100) ' devenues des gouvernements coordonnés en principe général '.

" Leurs Seigneuries croient qu'il n'est pas à propos de chercher à préciser, même d'une manière générale, les limites de la juridiction du Dominion, sous le régime du paragraphe 27 de l'article 91; cependant, elles sont d'avis qu'il y a lieu de faire observer que les considérations ci-dessus énoncées ne comportent nullement la négation de l'autorité du parlement fédéral de définir de nouveaux délits tout simplement parce que la mesure a trait à des sujets, lesquels, sous un autre aspect, peuvent être de l'un ou de plusieurs des domaines de juridiction confiés aux provinces. A titre d'exemple, il y a toute la différence au monde entre le fait de déclarer que la corruption dans les élections municipales ou la négligence d'obéir à un ordre donné concernant la circulation des trains de chemins de fer constituent des délits passibles de peine, en vertu du Code criminel, et le recours au rouage du droit criminel dans le but de s'assurer la haute main sur les corporations municipales ou les chemins de fer provinciaux...

" La loi en question étant en substance, en dépit de sa forme, une mesure visant à réglementer les contrats d'assurance et le commerce des assurances, sujets qui ne relèvent pas de la sphère législative du Dominion, et subordonnée à la clause conditionnelle qui n'est pas essentielle en l'espèce, puisqu'elle est d'ordre général quant à ses termes, est entièrement invalide, de l'avis de Leurs Seigneuries. En supposant que le parlement fédéral aurait le droit, en vertu de la juridiction qu'il exerce au sujet des aubains, d'adopter une mesure formulée dans les mêmes termes mais limitée aux aubains dans son application, Leurs Seigneuries sont d'avis que la chose est trop évidente pour prétendre que l'article 508c. ne légifère nullement touchant le sujet des aubains (pas plus que la loi ontarienne de 1922 ne statue à cet égard) et que le texte de l'article en question ne peut être interprêté comme imposant une limite à sa portée. Pour obtenir ce résultat, il faudrait y insérer des phrases modificatrices et, en vérité, rédiger à neuf le texte de l'article et le transformer en une disposition à laquelle la législature n'a pas donné son assentiment.

" Il s'ensuit qu'il faut répondre par la négative à la troisième question, mais avec cette réserve que Leurs Seigneuries ne se prononcent pas quant à la compétence du parlement fédéral, en vertu de l'autorité qu'il détient au sujet des aubains et du commerce, de décréter ces articles 11 et12, paragraphe 1 de la loi des assurances. Ce point n'a pas été discuté à fond, bien qu'on l'ait signalé au cours des plaidoiries devant la Chambre de Leurs Seigneuries; cependant, vu qu'il n'a pas été directement soulevé

par la question soumise, Leurs Seigneuries, ainsi qu'elles le donnèrent alors à entendre, considèrent qu'il ne serait pas à propos de formuler une opinion à cet égard. De l'avis de Leurs Seigneuries, il suffit de remplacer l'observation que fit lord Haldane en prononçant le jugement de la Chambre dans la cause du *Procureur général du Canada* v. *le procureur général de l'Alberta* (1916, 1 A.C. 588), soit qu'une mesure législative, bien conçue, obligeant les aubains, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de compagnies étrangères, à se munir d'un permis pour exercer le commerce des assurances au Canada, pourrait être du ressort du parlement (observation, peut-on ajouter, qui s'applique aussi aux compagnies à charte fédérale) ; il fait remarquer en outre que le second paragraphe de l'article 12 attribue un sens inadmissible au mot "immigrer" lequel, s'il régit l'interprétation du paragraphe 1, étendrait la portée de l'article 12 à des questions qui ne sont évidemment pas comprises dans le sujet de l'immigration. Par conséquent, le paragraphe 2 n'est pas décrété avec compétence par le parlement fédéral relativement à ce sujet. Leurs Seigneuries ne croient pas qu'il soit à propos de discuter les limites de cette autorité ni d'exprimer une opinion quelconque sur la question de savoir quel effet, s'il y en a, on peut donner au premier paragraphe de l'article 12, en tant qu'acte législatif décrété dans l'exercice de ladite autorité."

CARON v. LE ROI (1924) A.C. 999

Cause N° 46

(Le vicomte Cave, lord Phillimore, lord Blanesburg et sir Adrian Knox.

Décision rendue par lord Phillimore.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada.

Loi fédérale déclarée constitutionnelle.

La décision de la Cour suprême confirmée.

Le Dominion représenté, mais la province ne l'était pas.

Le jugement déclare que le Dominion peut taxer le traitement d'un ministre du gouvernement provincial.

Lord Phillimore:

"Vu que le droit d'imposer des taxes directes de cette nature est réservé à la province, il faut retrancher d'autant de la totalité du pouvoir apparemment conféré exclusivement au parlement fédéral de prélever des deniers, à toutes fins, pour tout mode ou système de taxation.

"Cette contradiction apparente a été soulignée dans les différentes décisions. Qu'il suffise de mentionner la cause de la *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (7 App. Cas. 96) et celle de la *Banque de Toronto* v. *Lambe* (12 App. Cas. 575). En rendant jugement dans la dernière cause, Leurs Seigneuries ont fait les observations suivantes: 'Il est impossible d'assigner exclusivement au Dominion l'ensemble du sujet relatif au prélèvement de deniers par tout mode de taxation et, en même temps, de conférer exclusivement ou en partie aux législatures provinciales le pouvoir

d'imposer des taxes directes pour des fins provinciales ou autres. Cette contradiction entre les deux articles fut relevée, à titre d'exemple, dans la cause Parsons; 'après avoir cité des extraits d'un jugement antérieur, Leurs Seigneuries ajoutaient: 'Leurs Seigneuries s'en tiennent à cette manière de voir et décident, qu'en ce qui regarde les taxes directes imposées dans les limites de la province afin de prélever des deniers pour des fins provinciales, ce sujet est entièrement du ressort des législatures provinciales.'

"Les deux articles de la loi du parlement doivent être interprétés en regard l'un de l'autre et il n'importe pas que le principe à appliquer vise à ce que la disposition particulière dans le paragraphe 2 de l'article 92 retranche quelque chose de la disposition générale que renferme le paragraphe 3 de l'article 91 ou que le même paragraphe s'en tienne uniquement aux taxes fédérales imposées pour des fins fédérales.

"La seule circonstance dans laquelle il pourrait être nécessaire d'examiner lequel de ces deux principes doit nous guider, ce serait dans le cas fort improbable où le parlement du Canada désirerait prélever des deniers pour des fins provinciales par voie de taxes indirectes. Alors, la nécessité s'imposerait peut-être d'examiner si ces taxes peuvent être maintenues, vu que le pouvoir de les imposer conféré par le paragraphe 3 de l'article 91 n'a pas été enlevé du pouvoir d'ordre général conféré par la disposition particulière ou encore parce que, quoiqu'il ne soit pas accordé par le paragraphe 3, il est conféré comme pouvoir non spécifiquement attribué par les autres parties de l'article 91. Cependant, aucune question de cette nature ne se pose à l'heure actuelle.

"Sous quelque angle que l'on envisage le problème, il ne se trouve dans l'article 92, aucune disposition qui enlève le pouvoir d'imposer des taxes pour des fins fédérales, lequel est censé être conféré au Dominion, en vertu du paragraphe 3 de l'article 91. Le parlement du Canada a donc le droit d'imposer un impôt sur le revenu pour des fins fédérales; la première question doit par conséquent être décidé à l'encontre des prétentions de l'appelant...

"Au cours de son plaidoyer, l'avocat avait cité divers cas exceptionnels.

"Cependant, les objections de cette catégorie furent bien résolues par le juge Davies lorsqu'il a rendu le principal jugement dans la cause d'*Abbott* v. *la cité de Saint-Jean* (40 Can. S.C.R. 597, 606, 607). Il avait à traiter la question de l'imposition d'une taxe par la province à un fonctionnaire fédéral et l'on prétendait que cet impôt violait les dispositions du paragraphe 8 de l'article 91, lequel attribue au Dominion 'la fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.' 'La province,' a-t-il dit, 'ne tente pas d'intervenir directement dans l'exercice du pouvoir du gouvernement fédéral; elle se borne à dire que, lorsqu'il est exercé, ceux qui touchent des traitements seront assujétis à la loi provinciale de la même manière que tous les autres citoyens... On dit,' ajoute-t-il, 'que la législature pourrait imposer sur le revenu une taxe dépouillant un fonctionnaire fédéral du dixième ou même du cinquième de son revenu régulier et paralyser ainsi le service fédéral et en diminuer l'efficacité. Cependant, il ne faut pas l'oublier, la loi n'impose pas une taxe spéciale aux fonctionnaires fédéraux, mais bien une taxe générale et sans distinction sur les revenus des citoyens, de sorte que les revenus des fonctionnaires du gouvernement fédéral ne peuvent être imposés que dans la même proportion que ceux

des autres citoyens. En tout cas, sous prétexte d'exercer le pouvoir de taxation, si une province tentait de confisquer une part considérable des traitements des fonctionnaires et autres salariés, il serait toujours temps d'examiner la question au lieu de supposer d'avance un pareil abus de ce pouvoir.'

"Dans la cause de la *Great West Saddlery Co.* v. *le Roi* ([1921] 2 A.C. 91), on a déclaré invalide une loi provinciale qui avait pour effet d'empêcher les compagnies commerciales détenant une charte fédérale de faire des affaires dans la province à moins de souscrire à certaines conditions spéciales, vu qu'elle était de nature à abroger le pouvoir ou à diminuer le statut que le parlement du Canada avait le droit de leur conférer. On a posé le principe général qu'une législature provinciale ne peut se servir des pouvoirs spéciaux dont elle jouit comme de moyen indirect d'annuler les droits conférés par le parlement du Canada.

"Pour la même raison, le parlement du Canada ne peut exercer son droit de taxation de façon à saper les attributions des fonctionnaires légalement nommés par la province.

"Cependant, les lois de l'impôt sur le revenu, nonobstant les termes spéciaux de la seconde loi, ne sont pas des statuts établissant des distinctions. Ce sont des lois qui imposent à tous les citoyens des contributions proportionnées aux revenus annuels qu'ils retirent sans tenir compte de la source d'où ils proviennent."

LA COMMISSION DE L'ÉLECTRICITÉ DE TORONTO v. SNIDER (1925) A.C. 396

Cause N° 47

(LE VICOMTE HALDANE, LORD DUNEDIN, LORD ATKINSON, LORD WRENBURY ET LORD SALVESEN.)

Décision rendue par lord Haldane.

Appel d'une décision de la Cour suprême d'Ontario.

Loi fédérale déclarée invalide.

Le Dominion et la province, tous deux représentés.

Décision de la Cour ontarienne infirmée.

Il fut décidé dans cette cause que la loi des enquêtes en matière de différends industriels, est inconstitutionnelle, parce que (1) elle empiète sur les pouvoirs des provinces en ce qui regarde la propriété et les droits civils dans la province, lesquels ne sont pas inclus (c'est-à-dire énumérés) dans les pouvoirs "prépondérants" (énumérés) assignés au Dominion, et (2) elle ne saurait non plus se fonder sur les pouvoirs généraux conférés au Dominion relatifs à "la paix, à l'ordre et au bon gouvernement," vu qu'il n'a nullement

été établi que subsistait un état d'urgence qui mettait en péril imprévue la vie nationale du Canada.

Il fut également décidé dans cette cause que le jugement rendu dans la cause *Russell* v. *la Reine* (1882) 7 A.C. 829, "à la lumière de décisions ultérieures", ne peut être maintenu qu'en supposant ceci: le comité judiciaire a été d'avis, qu'à l'époque où fut adoptée la loi fédérale en question, le fléau de l'intempérance au Canada pouvait être assimilé à un cas d'urgence de la nature de celui ci-dessus mentionné. On s'en est tenu à la décision rendue dans la cause de la loi de la Commission de commerce (1922), 1 A.C. 191 et l'on a établi une distinction dans la cause *Fort Frances Pulp and Power* v. *Manitoba Free Press Co.* (1923) A.C. 695.

Le vicomte Haldane:

"Quelqu'autre effet que cette loi puisse avoir, pour ce qui est d'une province, il est manifeste qu'elle aurait pu être adoptée par la législature provinciale en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. De fait, ses dispositions mettaient directement en cause les droits civils tant des patrons que des employés dans la province. La loi instituait une commission d'enquête qui pouvait les mander devant elle, leur administrer le serment, se faire remettre leurs documents et pénétrer dans leurs établissements. Elle ne dépassait pas la compétence d'une législature provinciale sous l'empire du paragraphe 15 de l'article 92 en imposant une sanction sous forme de peine afin de donner effet aux nouvelles restrictions apportées aux droits civils. La loi empiétait davantage sur les droits civils lorsque, en vertu de l'article 56, elle suspendait la liberté d'effectuer un lock-out ou de faire la grève pendant que le différend était soumis à une commission d'enquête. Il appert que la loi fédérale ne renferme qu'une seule disposition que n'aurait pu décréter la législature d'Ontario. On édicta que la loi serait appliquée par tout le Canada." . . . "Leurs Seigneuries, sans répéter au long les principes qu'elles ont posés dans des causes plus anciennes, désirent revenir brièvement sur l'interprétation qui, à leur avis, a été donnée avec autorité quant au sens des articles 91 et 92, par les décisions plus récentes du comité judiciaire. Le parlement fédéral, en vertu des premiers mots de l'article 91, a un pouvoir général de faire des lois pour le Canada. Cependant, ces lois ne doivent pas avoir rapport aux catégories de sujets assignées aux provinces, en vertu de l'article 92, à moins qu'elles ne tombent sous des rubriques spécifiquement assignées au parlement fédéral sous le régime de la nomenclature inscrite dans l'article 91. Lorsqu'il existe un doute quant à l'autorité législative qui a le pouvoir d'adopter une loi, la première question qui se pose c'est celle de savoir si le sujet relève de l'article 92. Et même s'il relève de cet article, il y a lieu de répondre à cette autre question, à savoir si le sujet relève de l'une des catégories énumérées dans l'article 91. Si oui, le gouvernement fédéral

a le pouvoir suprême de légiférer en la matière. D'autre part, si le sujet ne tombe dans ni l'une ni l'autre des catégories de sujets énumérées, il peut se faire alors que le parlement fédéral ait le pouvoir de légiférer sous l'empire des termes généraux que l'on relève au début de l'article 91.

" Or, appliquant ce principe, est-ce que le sujet de la mesure en discussion relève pleinement de l'article 92? Pour les raisons déjà données, Leurs Seigneuries croient que la chose est évidente. S'il en est ainsi, y a-t-il présomption que le pouvoir exclusif conféré à la province empiète sur l'un des pouvoirs souverains énumérés spécifiquement dans l'article 91? Au cours de l'argumentation, on a prétendu entre autres choses que la loi fédérale actuellement attaquée fut autorisée sous l'empire de l'article 27, ' la loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.' On a de plus laissé entendre, au cours de l'argumentation, que le pouvoir ainsi conféré est secondé par le droit accordé au parlement du Canada de créer d'autres tribunaux pour la meilleure application des lois du Canada.

" Cependant, Leurs Seigneuries sont incapables d'accepter ces prétentions. Elles croient qu'elles ne peuvent être maintenues avec succès à cette heure, étant donné nombre de décisions dans lesquelles cette Chambre a interprété le paragraphe 27 de l'acticle 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord sur ce point-là. Dans la plus récente de ces causes, celle du *Procureur général de l'Ontario* v. *les Assureurs Mutuels* ([1924] A.C. 328, 342), le juge Duff a précisément donné la véritable interprétation, en rendant la décision du comité judiciaire. Résumant les effets des décisions antérieurement rendues sur cette question, il a déclaré ce qui suit: ' En conformité du principe inhérent à ces décisions, Leurs Seigneuries croient qu'il n'est plus discutable que le parlement du Canada ne peut, en prétendant édicter des sanctions pénales en vertu de l'article 91, paragraphe 27. s'approprier exclusivement une sphère de juridiction dans laquelle, sauf au moyen d'une semblable procédure, il ne saurait exercer aucune autorité légale. Or, si l'on constate, en examinant une loi dans son ensemble, qu'elle se rapproche d'une loi criminelle sous des aspects et pour des fins relevant exclusivement du domaine provincial, et pour régler des questions confiées aux soins des provinces, il est impossible de la déclarer valide.'

" Le principe à appliquer fut posé de la même façon, dans la cause de la *Loi de la Commission de commerce* ([1922] 1 A.C. 191). L'on a fait observer que le Dominion possède exclusivement le pouvoir de légiférer au sujet de la définition de nouveaux crimes ' lorsque le sujet de législation relève, par sa nature même, du domaine de la jurisprudence criminelle.' Cependant, ' c'est une tout autre chose que de tenter de s'ingérer dans une catégorie de sujets exclusivement attribuées à la législature provinciale, pour justifier ensuite cet empiétement en adoptant des dispositions accessoires, devant constituer de nouvelles phases de la loi criminelle fédérale, qui exigent comme principe de leur application, le droit d'intervenir ainsi.'

" Leurs Seigneuries sont d'avis que, d'autorité aussi bien qu'en principe, elles sont dans l'impossibilité, à l'heure actuelle, de convenir que l'on peut admettre que la loi fédérale en discussion constitue l'exercice d'un pouvoir du Dominion en vertu de l'article 91 relativement au droit criminel. La loi d'enquête en matière de différends industriels, adoptée par le parlement du Canada en 1907, visait à permettre au gouvernement

fédéral de nommer n'importe où au pays un conseil de conciliation et d'enquête auquel pourrait être soumis le différend survenu entre un patron et ses employés. Le conseil avait le pouvoir d'obliger les témoins à comparaître et d'obliger les intéressés à produire les documents nécessaires. En vertu de la loi, il avait le droit de pénétrer dans les établissements, d'interroger les personnes et d'inspecter le travail. Un patron n'avait pas le droit de *lock-outer* son personnel pas plus que les ouvriers de déclarer la grève à cause du différend, avant ou pendant que le conseil était saisi de l'affaire; de plus, la loi obligeait les patrons et les employés à signifier, par un avis de trente jours, leur intention de modifier le taux des salaires ou la durée des heures de travail. Tant que l'affaire n'est pas terminée, ni l'une ni l'autre des parties n'a le droit de modifier les conditions régissant les salaires et les heures de travail. Ces dispositions, c'est évident, touchaient aux droits civils et le parlement fédéral n'a pas le pouvoir de changer cela par l'imposition de peines purement accessoires. Les sanctions imposées pour infraction aux restrictions n'en font pas moins que la loi constitue essentiellement une ingérence dans les droits civils. La loi ne vise pas à faire un nouveau délit de la grève en général. De plus, le patron conserve, en vertu du droit coutumier, le droit de *lock-outer* son personnel, droit que la sanction n'entrave que fort peu. Dans cet ordre d'idées, Leurs Seigneuries sont par conséquent d'avis que la validité de la loi ne peut être maintenue...

"On ne renforce pas, non plus, la thèse du Dominion en invoquant le pouvoir spécifique de réglementer le trafic et le commerce, conféré par l'article 91. Dans la cause *Citizens Insurance Company* v. *Parsons* (1), on a posé en principe que le fait de placer cette rubrique (7 App. Cas. 96, 112 de l'art. 91) dans les catégories de sujets d'intérêt national et général indique bien l'intention du Parlement impérial en accordant ce pouvoir en 1867: il songeait à une réglementation concernant le trafic et le commerce en général. Toute autre interprétation aurait rendu inutile, comme on l'a signalé, la mention spéciale de certaines autres rubriques (banques, lettres de change et billets à ordre) relativement auxquelles il a été significativement jugé indispensable d'insérer une telle mention. La législation fédérale ne pouvait donc s'ocuper des contrats d'un commerce ou négoce particulier d'une manière qui la mettrait en opposition avec les pouvoirs attribués aux provinces sur la propriété et les droits civils relatifs à la réglementation du trafic et du commerce. La compétence du Dominion a un réel effet déterminé quand elle sert de complément à ce que le gouvernement fédéral est spécifiquement autorisé à accomplir indépendamment de la réglementation générale du trafic et du commerce, comme dans le cas de la création de compagnies fédérales pouvant exercer des opérations commerciales dans tout le Canada. C'est ce qu'a fait ressortir la décision rendue dans la cause *John Deere Plow Company* v. *Wharton* ([1915] A.C. 330, 340). Il en est ainsi de l'exercice d'un pouvoir requis dans une circonstance critique, telle que la guerre, dans l'intérêt du Canada tout entier, pouvoir qui peut agir en dehors des énumérations déterminées aux deux articles 91 et 92. Dans la cause du *procureur général du Canada* v. *le procureur général d'Alberta* ([1916] 1 A.C. 588, 596), concernant une législation entreprise par le Dominion en matière d'assurances, on a signalé l'opportunité d'admettre que l'autorité de légiférer pour la réglementation du trafic et du commerce ne s'étend pas à la réglementation, — moyennant permis, par exemple, — d'un commerce particulier que des Canadiens seraient, par ailleurs, libres de pratiquer dans les provinces ([1915] A.C. 330, 340). Selon

Leurs Seigneuries, il est maintenant clair qu'on ne peut considérer le pou-fivoir de réglementer le trafic et le commerce comme permettant au Parlement fédéral de réglementer les droits civils dans les provinces, sauf dans la mesure où ce pouvoir peut être invoqué pour appuyer la capacité indépendamment conférée sous le régime d'autres termes de l'article 91.

"Une question plus épineuse surgit en ce qui regarde les premiers mots de l'article 91 qui permettent au parlement du Canada de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignées aux législatures des provinces en vertu de l'article 92. De fait, dan la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829) le comité judiciaire, dans le jugement qu'il a rendu, a déclaré que le parlement fédéral a le droit d'instituer un régime uniforme pour supprimer le trafic des spiritueux par tout le Canada, sauf en imposant des restrictions. Par la suite, ce comité a observé qu'aujourd'hui, il est évident que la loi de tempérance au Canada fut maintenue pour la bonne raison que le sujet ne relevait pas des attributions des provinces et non pas parce qu'il s'agissait d'une loi visant à la réglementation du trafic et du commerce. Voir la cause du *Procureur du Canada* v. *le procureur général de l'Alberta.* ([1916] 1 A.C. 588, 595.) Mais, même à ce point de vue, il n'est pas facile de concilier la décision rendue dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829) avec celle ultérieurement rendue dans la cause *Hodge* v. *la Reine* (9 App. Cas. 117), à savoir que la législature ontarienne avait le droit d'adopter l'*Ontario Liquor Licence Act* ainsi que les pouvoirs de réglementation qu'elle déléguait aux autorités régionales dans la province. Il est encore plus difficile de concilier la décision rendue dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829) avec celle rendue plus tard par le comité judiciaire, à savoir que le statut fédéral relatif aux licences, désigné sous le nom de loi McCarthy, lequel visait à instituer un système régional de permis pour le trafic des liqueurs par tout le pays, était inconstitutionnel. Pour ce qui est de ce dernier jugement, il est assez significatif que la Chambre compétente qui l'a rendue s'est abstenue de motiver ses conclusions. Les juges n'ont pas apporté de raisons différentes de celles que l'on a fait valoir dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829). Ils ont peut-être pensé que cette cause les obligeait à décider que la loi de tempérance du Canada de 1886 avait été déclarée valide d'une façon concluante pour la bonne raison que les circonstances exigeaient que cette loi fut adoptée comme mesure d'urgence au bénéfice du Canada en général, à l'époque où le Parlement l'inscrivit dans les statuts. La loi McArthy dont il a déjà été question et qui fut déclarée n'être pas du ressort du parlement fédéral, a été soumise à la décision du comité judiciaire à la fin de l'année 1885. Dix ans plus tard, une autre Chambre compétente se prononça dans la cause du *Procureur général de l'Ontario* v. *le procureur général du Canada,* connue sous le nom de cause des distillateurs et des brasseurs (1896, A.C. 348, 362). Lord Herschell et lord Davey, qui avaient été les principaux avocats dans la cause McArthy, faisaient partie de cette Chambre de même que lord Halsbury qui avait présidé au procès. En rendant le jugement dans la dernière cause, lord Watson s'est servi d'un langage significatif (Ibid. 362): 'Le jugement rendu par cette Chambre dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829) a relevé Leurs Seigneuries de la tâche difficile d'examiner si la loi de tempérance du Canada de 1886 a trait à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada de façon que ses dispositions tombent sous la

juridiction du parlement canadien.' Cette décision, dit-il, doit être acceptée comme faisant autorité jusqu'où elle va—c'est-à-dire que 'les dispositions restrictives de la loi de 1886, du moment qu'elles ont été dûment appliquées dans une région provinciale dans les limites du Dominion, doivent être considérées comme ayant force de loi et concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.'

"En l'occurrence, la Chambre a décidé qu'elle pouvait, sans contredire le jugement rendu dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829), déclarer que la législature ontarienne a le droit d'adopter une loi prohibant le trafic des spiritueux dans les limites de la province, pourvu que la localité n'a pas déjà adopté les dispositions de la loi fédérale de 1886.

"Il semble à Leurs Seigneuries qu'il ne leur appartient pas à cette heure de considérer que, dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829), on a posé le principe général d'après lequel le seul fait qu'une législation fédérale vise à l'avantage général du Canada ou est de nature à répondre à un simple besoin ressenti dans tout le Dominion, rend cette législation constitutionnelle lorsqu'on ne peut la rattacher aux rubriques spécifiquement énumérées à l'article 91. A moins qu'il n'en soit ainsi, si le sujet relève de l'un des sujets énumérés dans l'article 92, une pareille mesure relève exclusivement de la juridiction des provinces. Sans doute, quelque péril extraordinaire pour la vie nationale du Canada, dans son ensemble, tel que la guerre, par exemple, peut engendrer des cas qui nécessitent une législation outrepassant, par sa nature, les rubriques de la compétence exclusive des provinces. On peut rattacher ces cas aux mots initiaux de l'article 91, où se trouvent conférés des pouvoirs généraux concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, pour la simple raison que ces cas ne sont pas autrement prévus. Mais les exemples en sont infiniment rares, comme l'a signalé le jugement prononcé dans la cause *Fort Frances Pulp & Paper Company* v. *Manitoba Free Press* ([1923] A.C. 695). Suivant Leurs Seigneuries, la décision rendue dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829) peut s'appuyer aujourd'hui, non sur le fait que l'on a attribué une interprétation, parfois invoquée, des termes généraux du début de l'article 91, mais sur la supposition de la Chambre, apparemment formulée en décidant la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829), que le fléau de l'intempérance avait alors atteint des proportions assez considérables et assez générales pour menacer, du moins à cette époque, la vie nationale du Canada d'une manière tellement grave et pressante que le Parlement national fut appelé à intervenir pour protéger le pays contre un désastre, et non pas sur le motif que cette décision avait établi une interprétation comme celle parfois invoquée relativement à l'expression générale du début de l'article 91. On aurait pu y trouver une certaine analogie avec la peste. Il ressort clairement de la décision rendue dans la cause de la *Commission de commerce* ([1922] 1 A.C. 191) qu'on ne pouvait ainsi arguer des profits illicites, car les pouvoirs provinciaux, une fois exercés, y auraient amplement suffi. Leurs Seigneuries estiment qu'il est difficile d'interpréter la décision rendue dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829) comme formant autre chose qu'une simple décision sur des faits réputés avoir été établis à sa date, plutôt que sur la loi générale... "Leurs Seigneuries ont examiné la preuve faite au procès. Elles se rallient à l'opinion qu'a formulée le juge Hodgins. Elles sont d'avis que l'on n'a pas établi qu'il s'agissait d'une situation urgente mettant dans un péril inattendu la vie nationale du Canada, ainsi qu'on était censé l'avoir démontré devant la Chambre qui s'est prononcée dans la cause *Russell* v. *la Reine* (7 App. Cas. 829)."

NADAN v. LE ROI (1926) A.C. 482

Cause N° 48

(LE VICOMTE CAVE, L.C., LE VICOMTE DUNEDIN, LORD SHAW, LORD PHILLIMORE ET LORD BLANESBURGH.)

Décision rendue par le vicomte Cave, L.C.

Appel d'une décision de la Cour suprême de l'Alberta.

Le Dominion et la province représentés comme intervenants.

La décision du tribunal de l'Alberta confirmée.

Le jugement, refusant l'autorisation spéciale d'en appeler, soutenait que quoique le Dominion puisse, au moyen d'une mesure appropriée adoptée sous l'empire de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, interdire effectivement les appels au souverain en conseil dans les causes criminelles, il ne peut pas, même avec le consentement du Roi, annuler en vertu d'une pareille mesure la prérogative royale d'accorder une autorisation spéciale d'en appeler puisqu'il s'agirait, du fait du *Colonial Laws Validity Act,* 1865, d'une loi invalide parce qu'elle serait en contradiction avec les *Judicial Committee Acts,* 1833 et 1844. L'abolition de la prérogative royale ne saurait se faire qu'en vertu d'une loi impériale. [Note: L'abrogation (depuis) du *Colonial Laws Validity Act* quant aux dominion a modifié cet état de chose.] Le comité judiciaire, tout en maintenant le droit du souverain de permettre un appel au moyen d'une autorisation spéciale, a refusé de conseiller que cette autorisation fut accordée.

Le vicomte Cave, L.C.:

"La coutume d'invoquer l'exercice de la prérogative royale par voie d'appel de la décision rendue par un tribunal dans les dominions de Sa Majesté a régné longtemps par tout l'Empire britannique. Au début, il a pu se faire qu'une pareille demande se résumait tout au plus à une pétition adressée au Souverain, source de toute justice, afin d'être protégé contre l'application injuste de la loi; cependant, s'il en fut ainsi, il y a longtemps que cette coutume est devenue un privilège appartenant à tous les sujets du roi. Dans le Royaume-Uni, l'appel était fait au Roi en son parlement et ce fut la base de la juridiction d'appel de la Chambre des lords; cependant. dans les dominions de Sa Majesté par delà les mers la méthode d'en appeler au Roi en son conseil a prévalu et tous les sujets du Roi dans ces dominions peuvent y avoir recours. Ce droit s'étend (à part les lois) aux jugements rendus tant dans les causes crimi-

nelles que civiles: voir la cause la *Reine* v. *Bertrand* (L.R. 1 P.C. 520). Ce droit a été reconnu et réglementé dans maints statuts et il suffira d'en mentionner deux — notamment le *Judicial Committee Act,* 1833 (3 et 4 Will. 4, chapitre 41) et le *Judicial Committee Act,* 1844, (7 et 8 Vict., chapitre 69). La loi de 1833 déclare que, d'après les décisions rendues par les diverses cours de justice aux Antilles ainsi que dans les établissements, colonies et autres Dominions de Sa Majesté par delà les mers, il existe un droit d'en appeler à Sa Majesté en son Conseil' puis expose de quelle manière il faut s'y prendre pour former un appel; la loi de 1844, après avoir déclaré que 'le comité judiciaire, agissant en vertu de l'autorité que lui confèrent ces deux lois (la loi de 1833 et une loi modificatrice) répond très bien,' a-t-on constaté, 'aux fins visées par le parlement; cependant, l'on a jugé nécessaire d'améliorer la procédure à suivre sous certains rapports pour la meilleure expédition des affaires et qu'il y avait lieu d'étendre sa juridiction et ses pouvoirs.' Cette loi décrète (article 1) qu'il sera loisible à Sa Majesté, par un décret du Conseil général ou spécial, 'de pourvoir à l'admission d'un appel ou d'appels à Sa Majesté ou son Conseil de tous jugements, toutes sentences, tous décrets ou toutes ordonnances de n'importe quelle cour de justice dans les limites d'une colonie ou d'une possession britannique par delà les mers.' Ces lois et d'autres statuts ultérieurement adoptés, par lesquels la constitution du comité judiciaire a été modifiée de temps à autre, accorde la sanction législative à la juridiction qui avait antérieurement existé.

"Alors, en vertu de quelle autorité, le parlement canadien pourrait-il abroger un droit qui a été ainsi établi et confirmé? L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, aux termes de l'article 91, conférait au parlement fédéral le droit de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces. En particulier, l'Acte accorde au Parlement du Canada le droit exclusif de légiférer touchant 'la loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.' Cependant, quelque large que soit l'interprétation donnée à ces pouvoirs, ils se limitent à l'application des lois dans le Dominion et, aux yeux de Leurs Seigneuries, ils ne paraissent pas autoriser le parlement du Canada à annuler la prérogative du Roi en son conseil d'accorder une autorisation spéciale d'en appeler. De plus, en vertu de l'article 2 du *Colonial Laws Validity Act,* 1865, il est décrété que 'toute loi coloniale qui est ou sera incompatible, à quelque égard que ce soit, avec les dispositions d'une loi du Parlement s'appliquant à la colonie à laquelle cette loi peut se rapporter, ou incompatible avec un arrêté ou un règlement rendu en vertu de cette loi du parlement, ou ayant dans la colonie la vigueur ou l'effet de cette loi, doit s'interpréter subordonnément à cette loi, à cet arrêté ou règlement et doit, dans la mesure de cette incompatibilité, mais non autrement, être et demeurer absolument nulle et inopérante.' De l'avis de Leurs Seigneuries, l'article 1025 du Code criminel du Canada, en tant qu'il vise à empêcher le souverain en son conseil d'accorder effectivement l'autorisation d'en appeler d'une ordonnance d'une cour canadienne, est incompatible avec les lois de 1833 et de 1844 qui ont été citées et, par conséquent, il est nul et inopérant en vertu de la loi de 1865. Il est vrai que le code a reçu la sanction royale, mais cette sanction ne saurait rendre valide une mesure législative qui est annulée par un statut impérial.

Si la prérogative royale doit être écartée, il faut qu'elle le soit par une loi impériale; de fait, les modifications que l'on a jugé nécessaire d'apporter aux lois de l'Australie et de l'Afrique-Sud furent effectuées de cette manière-là; voir le *Commonwealth of Australia Act,* 1900, article 74, et le *Union of South Africa Act,* 1909, article 106.

" Avant d'abandonner la question, il est à propos d'examiner certaines décisions antérieures de la Chambre sur lesquelles on a basé des arguments. Dans la cause de *Cuvillier* v. *Aylwin* (2 Knapp 72), la législature du Bas-Canada ayant adopté une loi limitant le droit d'en appeler à Sa Majesté en son conseil, la Chambre a donné effet à cette loi en refusant d'entendre un appel qui venait en contravention avec elle; cependant, ainsi qu'on l'a fait observer dans des causes plus récentes, la loi de la législature du Bas-Canada dont il s'agissait alors était formellement autorisée par la loi du parlement britannique ordinairement désignée sous le nom de *Canada Act* (31 Geo. 3, chapitre 31), qui conférait à la législature du Bas-Canada le droit de limiter et de définir le droit d'appel: voir 5 Moo. P.C. 294, 304; 15 Moo. P.C. 193; et 5 App. Cas. 417. Dans la cause de la *Reine* v. *Ames* (3 Moo. P.C. 409), une ordonnance du parlement de Jersey ayant déclaré qu'un appel n'était pas recevable dans les causes criminelles, le baron Parke, parlant au nom de la Chambre, refusa d'admettre que la Chambre n'avait pas le droit de conseiller à Sa Majesté d'autoriser l'appel. Dans la cause la *Reine* v. *Eduljee Byramjee* (5 Moo. P.C. 276), on a donné suite à une disposition de la charte de Bombay de 1823 autorisant la Cour suprême de Bombay à refuser le droit d'en appeler à une partie lésée par une décision de cette cour; on a fait observer toutefois, que la charte fut octroyée en vertu de l'autorisation formelle d'une loi du parlement britannique (4 Geo. 4, chapitre 71) de sorte que ses dispositions étaient valides pour cette raison. La même observation s'applique dans la cause de la *Reine* v. *Alloo Paroo* (5 Moo. P.C. 296), alors que cette question fut discutée plus à fond dans le jugement de lord Brougham. Dans la cause *Théberge* v. *Landry* (2 App. Cas. 102), alors que la législature de Québec, en créant un tribunal spécial pour entendre les causes d'élections contestées, avait déclaré que les jugements de ce tribunal ne seraient pas susceptibles d'appels, on a prétendu que cette disposition empêchait d'en appeler à Sa Majesté en son conseil; cependant, lord Cairns, en rendant le jugement de la Chambre à cet effet, fit reposer la décision sur le caractère particulier de la mesure et déclara, qu'en créant un tribunal spécial, la législature de la province de Québec n'avait pas l'intention de l'instituer en autorisant la procédure ordinaire d'un appel à la Couronne. Dans *Cushing* v. *Dupuy* (5A.C. 409) la Chambre, tout en décidant que le parlement du Dominion, en instituant un tribunal chargé des affaires de banqueroute et de faillite, avait le pouvoir de déclarer sans appel les décisions de ce tribunal, a jugé également que la disposition ne dérogeait pas à la prérogative du Souverain d'autoriser l'appel à titre de mesure gracieuse. En prononçant la décision de la Chambre, sir Montague Smith passa en revue *Cuvillier* v. *Aylwin* (2 Knapp 72) et d'autres causes. Dans *Wi Matua's Will* ([1903] A.C. 448), la Chambre a jugé que la prérogative royale ne pouvait être exclue, même par un statut impérial, sauf dans des termes exprès. Dans *Webb* v. *Outrim* ([1907] A.C. 81). où l'on soutint que le *Commonwealth Judiciary Act,* de l'Australie, avait indirectement empêché un appel à Sa Majesté en conseil, la Chambre a jugé que le parle-

ment du Commonwealth n'avait pas le pouvoir d'adopter de loi à cet effet; et dans son jugement, prononcé au nom de la Chambre, lord Halsbury s'est rallié à l'avis de Son Honneur le juge Hodges, exprimé devant la Cour suprême à Victoria, que 'dans une affaire d'une telle importance, le pouvoir ne pouvait revêtir qu'un caractère direct'. Lord Halsbury s'est aussi rallié au passage suivant du jugement prononcé par le même savant juge: 'Si le parlement fédéral avait, par voie législative, interdit les appels, auprès du roi en son conseil, de décisions rendues par la Cour suprême de Victoria dans les questions suivantes, puis avait énuméré une série de questions, parmi lesquelles aurait figuré celle présentement à l'étude, je n'aurais pas hésité à croire un tel acte du parlement hors de la compétence de ce parlement fédéral. Et j'estime qu'il n'est pas de sa compétence d'accomplir le même objet par une voie détournée.'

" Dans le renvoi au sujet de l'*Initiative and Referendum Act* ([1919] A.C. 935, 943), lord Haldane, en prononçant le jugement de la Chambre, dit que 'en l'absence de termes précis et sur lesquels on ne saurait se méprendre, il ne convient pas d'interpréter l'article 92 comme permettant l'abrogation d'un pouvoir que la couronne exerce par l'intermédiaire d'un mandataire direct'; remarque qui s'applique avec autant de force à l'article 91 de l'Acte de 1867, et à l'abrogation d'un pouvoir restant acquis à la couronne elle-même. Leurs Seigneuries ne voient dans ces autorités rien d'incompatible avec la conclusion tirée par Leurs Seigneuries sur la question de fond, conclusion à laquelle, elles se rallient, dans la mesure ainsi envisagée.

LA BANQUE ROYALE DU CANADA V. LARUE (1928) A.C. 187

Cause N° 49

(Le vicomte Cave, L.C., lord Buckmaster, lord Carson, lord Darling et lord Warrington of Clyffe.)

Décision rendue par le vicomte Cave, L.C.

Appel de la décision de la Cour suprême du Canada.

La décision de la Cour suprême du Canada est confirmée.

Le Dominion et la province de Québec représentés comme intervenants.

La législation du Dominion (un paragraphe de la loi fédérale de faillite) jugée constitutionnelle.

Le vicomte Cave, L.C.:

" Son Honneur le juge Newcombe tranche effectivement l'argument voulant que le paragraphe 10 de l'article 11 de la loi de faillite empiète sur le domaine des droits civils et de propriété, attribué à l'assemblée législative provinciale. Cette dernière possédait indubitablement le pouvoir d'attribuer à une hypothèque judiciaire le caractère d'un droit réel; cependant, dès que l'article en question vient en conflit avec une loi

fédérale adoptée en vertu de l'article 91 de l'Acte de 1867, la législation fédérale l'emporte sur la loi provinciale et prend effet selon sa teneur. Dans son jugement, Son Honneur le juge Newcombe cite les décisions de la Chambre au sujet de ce que l'on appelle parfois 'le domaine libre', décisions qui établissent définitivement ce point."

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU MANITOBA V. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA (1929) A.C. 260

Cause N° 50

(LORD HAILSHAM, L.C., LE VICOMTE DUNEDIN, LE VICOMTE SUMNER, LORD ATKIN ET LE JUGE EN CHEF ANGLIN.)

Décision rendue par le vicomte Sumner.

Appel d'une décision de la Cour d'appel du Manitoba au sujet d'un renvoi basé sur une loi du Manitoba.

Deux lois provinciales déclarées inconstitutionnelles.

La province du Manitoba appelante. La province de l'Ontario intervenante. Le Dominion intimé.

La décision de la Cour manitobaine est confirmée.

Le comité judiciaire a statué que les lois provinciales intitulées *Sale of Shares Act* et *Municipal and Public Utility Board Act*, 1926, étaient inconstitutionnelles dans la mesure où elles interdisaient aux compagnies à charte fédérale de vendre leurs propres actions dans la province, sans le consentement d'une commission provinciale ou d'un commissaire de la province, vu qu'elles portaient ainsi directement et sérieusement atteinte au statut et aux pouvoirs conférés constitutionnellement aux compagnies par la législation du Dominion, en conformité de l'article 91 de l'Amérique Britannique du Nord de 1867. Les jugements rendus dans *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* (1915), A.C. 330, et *Great West Sadlery Co.* v. *le Roi* (1921), 2 A.C. 91, furent suivis, et celui de la cause *Lukey* v. *Ruthenian Farmers' Elevator Co.* (1924), S.C.R. 56, fut confirmé.

Le vicomte Sumner:

"Dans le cas d'une compagnie constituée en corporation pour des fins non exclusivement provinciales, en vertu des pouvoirs législatifs du Dominion du Canada, Leurs Seigneuries ne sauraient douter que la législation provinciale résumée ci-dessus entrave, directement et non simplement par voie de conséquence, sur des points essentiels et à un

degré important, le droit de la compagnie à recueillir des capitaux, selon les besoins et lorsque ses administrateurs le jugent nécessaire, conformément à sa charte et aux dispositions de la loi fédérale des compagnies, et porte ainsi atteinte à son statut de compagnie à charte fédérale et aux pouvoirs dont elle jouit à ce titre.

" On fit valoir auprès de Leurs Seigneuries, ce que les lois démontrent clairement, que le législateur en l'espèce a voulu, entre autres objets, protéger les résidents sans expérience dans la province contre la tentation de participer à des entreprises répréhensibles, insuffisamment organisées et mal administrées, et ainsi les empêcher de perdre leurs économies et leur éviter des déceptions. Le sujet était bien digne de retenir l'attention des hommes d'Etat et, pourrait-on dire, du domaine de la réglementation provinciale; l'on voulut prévenir, au lieu ou en sus de guérir au moyen de poursuite et de sanctions. Leurs Seigneuries ne doutent pas que le commissaire nommé aux termes d'une de ces lois et la commission instituée par l'autre se sont acquittés de leurs fonctions avec soin et discrétion et qu'ils doivent leur nomination à l'expérience dont ils jouissent et au jugement qu'ils savent exercer dans les questions de leur domaine. Leurs Seigneuries estiment que le danger de graves erreurs de jugement de leur part est probablement minime et que seules les compagnies indignes jugeraient les exigences trop lourdes, le délai préjudiciable ou le résultat une cause d'anxiété ou de perte. De plus, aucune distinction n'est établie au détriment des compagnies fédérales comme telles, puisque la législation englobe toutes les compagnies, et il est loisible aux compagnies qui sont en mesure de le faire de placer leurs actions ou leurs titres dans d'autres provinces ou à l'étranger ou d'emprunter sans garantie ou de recueillir des capitaux additionnels en capitalisant les bénéfices non répartis; en outre, l'article 6 de la première loi et l'article 160 (i) (*g*) de la seconde les autorisent à placer leurs actions ou leurs titres dans la province sans permis de l'exécutif, à condition que la vente ou la sollicitation ne soit pas 'faite au cours d'actes successifs ou continus' ou de 'transactions d'un caractère semblable.' Cette dernière disposition semble d'importance minime. En somme, on ne peut recueillir des capitaux qu'en 'vendant' par lots, au cours de différentes opérations, les titres émis à des acheteurs et attributaires distincts, ou en vendant l'émission complète à une société de finance, par une seule transaction. Il se peut que cette dernière méthode ne soit pas réalisable, mais à supposer qu'elle le soit, vu que la société preneuse pourrait à son tour disposer de son placement dans le public au moyen de ventes ou de transactions successives conformes à la loi, l'entrave à l'autonomie financière de la compagnie fédérale subsisterait bien qu'à un moindre degré, et porterait atteinte à ses pouvoirs essentiels de la même façon, bien qu'à un degré quelque peu différent. Il suffit d'ajouter que les paragraphes 174, 178 et 193 de la loi de 1929, bien qu'atténuant peut-être l'effet de la loi antérieure, ne font pas disparaître, au point de vue de validité, le vice que conserve l'article 162.

" L'effet général de ces dispositions subsiste. Une personne juridique constituée à certaines fins en vertu des pouvoirs du Dominion, revêtue du droit d'exercer un négoce en vue d'atteindre ces fins et investie du statut et des pouvoirs d'une société à charte fédérale, risque, par ces lois, dans le cours le plus ordinaire des affaires, de ne pouvoir fonctionner dès l'instant de sa constitution en société, de voir son rôle et tous ses actes entachés de nullité, et de se voir contrecarrée et entravée dans ses premières et indispensables démarches en vue d'exercer utilement

ses pouvoirs, parce qu'il lui faudrait demander à l'exécutif provincial l'autorisation de se mettre à l'œuvre et de recueillir les capitaux nécessaires, autorisation que l'exécutif peut, à son gré, n'accorder qu'à certaines conditions ou même refuser tout à fait, selon l'idée qu'il se fait des projets, des chances de réussite et des expectatives d'une créature du Dominion. Il s'agit de savoir si la législation, qui doit aboutir à cet effet dans maints cas, sinon invariablement, est de la compétence de l'assemblée législative du Manitoba. Vu la règle établie en ce qui touche l'effet des articles 91 et 92 sur la législation de cette espèce, cette question ne semble admettre qu'une réponse.

" La cause fut plaidée avec beaucoup de science et d'habileté, l'argumentation portant partie sur l'interprétation des articles 91 et 92, partie sur les décisions de la Cour suprême du Canada et de la Chambre de Leurs Seigneuries. On a déclaré qu'on ne réclamait pas pour l'assemblée législative provinciale d'autres pouvoirs que ceux qui lui appartiennent clairement dans le cas d'une personne physique; qu'une décision adverse quant à la validité de ces lois permettrait à un groupe quelconque de personnes désireuses d'échapper aux interdictions provinciales, liant comme individus, d'obtenir une charte fédérale et de défier ainsi la législation provinciale; que le pouvoir d'investir une corporation de pouvoirs est tout à fait distinct de celui qui consiste à conférer l'autorité nécessaire à l'exercice complet de ces pouvoirs; et que les pouvoirs du Dominion ne doivent pas être interprétés comme protégeant la fraude. L'ultime autorité est après tout l'Amérique britannique du Nord et son interprétation à cet égard ne laisse plus de doute. Ces points de vue et d'autres d'un caractère analogue ont été si souvent examinés et tranchés qu'un nouvel examen serait sans utilité. Sur la question d'interprétation, il est bien établi à présent que les assemblées législatives des provinces n'ont pas la compétence de légiférer de façon à porter sérieusement atteinte au statut et aux qualités essentielles d'une compagnie dotée d'une charte fédérale l'autorisant à exercer son négoce dans l'ensemble des provinces. Le raisonnement qui a servi de base à cette décision a été exposé à fond par la Chambre dans les causes *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* ([1915] A.C. 330), et *Great West Sadlery Co.* v. *le Roi* ([1921] 2 A.C. 91). Leurs Seigneuries estiment que les lois présentement à l'étude amoindrissent ainsi le statut et les pouvoirs d'une telle compagnie et que, par conséquent, on ne saurait appliquer, dans ce cas-ci, les décisions relatives aux droits civils et de propriété, comme celles qui furent rendues dans les causes *Citizens' Insurance Co.* v. *Parsons* ([1881] 7 A.C. 96) et *Colonial Building and Investment Association* v. *le Procureur général de la province de Québec* ([1883] 9 A.C. 157), ou au sujet de la taxation locale comme dans la cause *La Banque de Toronto* v. *Lambe* ([1887] 12 A.C. 575), ou au sujet de la réglementation locale du commerce des spiritueux et autres questions semblables, comme dans *Le procureur général de l'Ontario* v. *Le procureur général du Canada* ([1896] A.C. 348) et *Le procureur général du Manitoba* v. *Manitoba Licence Holders' Association* ([1902] A.C. 73).

" Il ne s'agit pas simplement en l'espèce d'arrêter les conditions du commerce local ou de réglementer la forme ou les modalités des contrats régissant les affaires dans la province, ou de prescrire les restrictions applicables à l'acquisition de la propriété dans la province. Il ne s'agit non plus d'une simple question d'ordre local portant sur les règlements de la police, l'administration ou la perception de revenus, ou d'un simple

moyen d'atteindre un objet quelconque de caractère exclusivement provincial. Le pouvoir d'une compagnie à charte fédérale de recueillir des capitaux par souscription à ses actions, ou par leur vente, soi-disant, est essentiel dans un sens autre que celui que comporte la possession de certaines catégories de biens dans une province ou la vente d'articles particuliers, subordonnément aux conditions ou règlements de la province. La loi dont il est question n'est pas sauvegardée non plus par le fait que toutes espèces de compagnies sont visées et qu'aucune distinction spéciale n'est faite au détriment des compagnies à charte fédérale. La question tient à l'effet de la législation, non pas à son objet. De même, en ce qui touche la deuxième loi, adoptée ultérieurement, et se basant sans doute sur *Lukey* v. *Ruthenian Farmers' Elevator Co.* ([1924] S.C.R. 56), Leurs Seigneuries estiment que les dispositions relatives aux individus dans la province, avec lesquels ou par l'intermédiaire desquels la compagnie à charte fédérale sera appelée à exercer son négoce, ne font pas tomber les objections que soulève la loi antérieure; car l'objet et l'effet sont les mêmes, et l'on ne saurait faire indirectement ce que l'on ne peut accomplir directement.

"Leurs Seigneuries se rendent si bien compte des embarras où des questions de ce genre jetteraient les assemblées provinciales, et sont si soucieux de ne paraître rien dire de nature à restreindre leur autorité dans des cas différant de celui-ci, qu'elles s'abstiennent de fonder leur décision sur une caractéristique des lois à l'étude, autre que l'immixion, du genre de celle qu'elles ont signalée, au sujet du statut d'une compagnie à charte fédérale."

EDWARDS V. LE PROCUREUR GÉNERAL DU CANADA (1930) A.C. 124

Cause Nº 51

(LORD SANKEY, L.C., LORD DARLING, LORD MERRIVALE, LORD TOMLIN ET SIR LANCELOT SANDERSON.)

Décision rendue par lord Sankey, L.C.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada sur un renvoi du Dominion à ce tribunal.

Le Dominion appelant.

Le jugement de la Cour suprême est infirmé.

Les provinces ni représentées ni intéressées.

La répartition des pouvoirs législatifs n'était pas en jeu.

L'interprétation exacte de l'Amérique britannique du Nord était en jeu.

Principes posés par la Chambre—

1. Le mot "personnes" figurant à l'article 24 de l'Amérique britannique du Nord 1867, englobe les deux sexes; en conséquence, le Gouverneur général peut appeler au

Sénat du Canada les femmes possédant les qualités requises énoncées à l'article 23.

2. "Les dispositions de l'Amérique britannique du Nord, 1867, instituant une constitution pour le Canada, ne doivent pas recevoir une interprétation trop étroite et trop littérale, mais une interprétation large et généreuse, de façon que le Dominion puisse, dans une large mesure, mais dans certaines limites déterminées, être maître chez lui, comme les provinces sont maîtresses chez elles, dans une large mesure mais dans des limites déterminées."

Lord Sankey, L.C.:

" En arrêtant le sens d'un mot dans une loi du Parlement, l'on peut considérer deux points: *i*) La preuve extrinsèque tirée de circonstances éloignées comme la législation antérieure et les jugements rendus *ii*) La preuve intrinsèque tirée de la loi elle-même."...

" Dans la cause *Stradling* v. *Morgan* ([1559] 1 Plow. 199), qui remonte fort loin, on avait déjà posé que les circonstances éloignées sont admissibles afin de faciliter l'interprétation d'un acte législatif, et dans *Herron* v. *Rathmines and Rathgar Improvement Commissionners* ([1892] A.C. 498, 502), lord Halsbury, L. C. déclarait: 'L'objet qui appelait l'attention de l'assemblée législative et les faits qui existaient à l'époque et et au sujet desquels l'assemblée légiférait, sont des points légitimes à considérer en recherchant quels étaient l'objet et le but de l'assemblée législative en adoptant la loi,' mais le raisonnement ne doit pas être poussé trop loin, et Leurs Seigneuries inclinent à souscrire à la décision de Farwell L. J. dans *Le Roi* v. *West Riding of Yorkshire County Council* ([1906] 2 K.B. 676, 716, 'bien qu'il soit légitime d'invoquer le témoignage de l'histoire pour démontrer l'existence de faits motivant l'adoption d'une loi, les déductions qu'il est possible d'en tirer sont d'importance minime': voir *Statute Law,* de Craies, 3e édition, p. 118."...

" Le système britannique englobe des pays et des populations à tous les stades de l'évolution économique, politique et sociale et en transformation incessante. Sa Majesté le roi en conseil est le tribunal de dernier ressort pour toutes ces collectivités, et la Chambre doit veiller avec soin à ne pas interpréter des lois destinées à une collectivité en s'attachant rigoureusement aux coutumes et aux traditions d'une autre collectivité. Le Canada eut ses difficultés tant à l'intérieur qu'avec la métropole, mais il ne tarda pas à se rendre compte que l'union fait la force. Les délégués des trois provinces maritimes se réunirent à Charlottetown, le 1er septembre 1864, pour examiner un projet d'union de ces provinces. Une délégation du gouvernement de coalition de l'époque se rendit à Charlottetown et soumit aux délégués des Provinces maritimes un projet d'union des provinces canadiennes. Comme conséquence, la conférence de Québec se réunit le 10 octobre, et après avoir siégé jusqu'au 28 du même mois, rédigea un certain nombre de résolutions. Ces résolutions, qui furent revisées par les délégués des diverses provinces à Londres, en 1866, s'inspiraient de la considération des droits d'autrui et amenèrent un

compromis qui restera à la gloire du génie politique des hommes d'Etat canadiens. Ces résolutions servirent de base à l'A.B.N. de 1867, adopté par le parlement impérial. Les résolutions de Québec portant sur le Conseil législatif, savoir les n°s 6 à 24—même si Leurs Seigneuries sont fondées à les considérer, ne jettent aucune lumière sur le sujet en discussion. Il y est généralement question des 'membres' du Conseil législatif.

"L'Acte de l'Amérique britannique du Nord a planté au Canada un arbre capable de grandir et de grossir dans ses limites naturelles. L'objet de l'Acte était de donner une constitution au Canada. Comme toutes les constitutions écrites, celle-ci a pu se développer grâce aux coutumes et aux conventions.

"Leurs Seigneuries ne croient pas qu'il soit du devoir de cette Chambre—et ce n'est certainement pas ce qu'elle désire—de restreindre les dispositions de l'Acte au moyen d'une interprétation étroite et littérale, mais elle doit plutôt leur donner une interprétation large et généreuse, de façon que le Dominion puisse, dans une grande mesure, mais dans certaines limites déterminées, être maître chez lui, comme les provinces, sont maîtresses chez elles, dans une grande mesure, mais dans des limites déterminées. 'En effet, le Conseil privé a posé que les tribunaux doivent appliquer aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord les mêmes modes d'interprétation et d'exposé qu'ils appliquent à d'autres statuts. Mais il faut distinguer entre statuts; et l'interprétation rigoureuse jugée appropriée dans le cas, disons, d'une loi fiscale ou pénale ou d'une loi visant à réglementer les affaires d'une paroisse d'Angleterre, serait souvent la négation de l'intention véritable du Parlement s'il fallait l'appliquer à une loi destinée à assurer la paix, l'ordre et la bonne administration d'une colonie britannique': voir *Canadian Constitution,* de Clement, 3e édition, p. 347.

"Le savant auteur de ce traité cite l'argument suivant invoqué devant le Conseil privé par MM. Mowat et Edward Blake, dans *St. Catherine's Milling and Lumber Co.* v. *la Reine* ([1888] 14 A.C. 46, 50); 'Cet acte doit toujours recevoir une interprétation large, généreuse et très étendue, considérant toute l'importance des sujets qu'elle est censée traiter en très peu de mot.' Leurs Seigneuries abondent dans ce sens, mais, ainsi que l'a dit le lord chancelier dans *Brophy* v. *le Procureur général du Manitoba* ([1895) A.C. 202, 216), il ne s'agit pas de rechercher l'intention supposée, mais ce qui a été dit en réalité.

"Il faut se rappeler aussi que Leurs Seigneuries n'ont pas à s'occuper ici de la compétence législative du Dominion ou de celle de ses provinces, compétence découlant des articles 91 et 92 de l'Acte, lesquels répartissent les pouvoirs législatifs et attribuent au Dominion et à ses provinces leur sphère respective d'administration. Leurs Seigneuries sont appelées à interpréter une loi impériale, mais une loi impériale dotant un pays neuf d'une constitution. Ni Leurs Seigneuries ont-elles à se prononcer sur les droits des femmes, mais uniquement sur l'admissibilité de ces dernières à un certain poste. Personne de l'un ou de l'autre sexe n'a le droit d'être nommé au Sénat. Le véritable point à trancher consiste à savoir si le Gouverneur général a le droit d'appeler les femmes au Sénat...

"Une lourde responsabilité incombe à l'appelant qui réclame l'infirmation d'un jugement de la Cour suprême, et cette Chambre n'écarte une telle décision qu'à la suite d'arguments convaincants et d'un scrupuleux examen; vu toutefois: (1) que l'Acte a pour objet de doter le Canada,

Etat responsable et en voie de développement, d'une constitution; (2) que le mot ' personne ' prête à ambiguïté et peut englober les deux sexes; (3) que l'Acte précité renferme des dispositions qui démontrent que le mot ' personne ' doit, dans certains cas, inclure les femmes; (4) que les mots ' personne du sexe masculin ' sont expressément employés dans certains articles de l'Acte, lorsqu'il s'agit de borner le sujet en litige aux personnes de ce sexe; (5) vu les dispositions de la loi d'interprétation; Leurs Seigneuries aboutissent à la conclusion que le mot ' personne ' à l'article 24 s'applique aux deux sexes et que, pour cette raison, elles doivent répondre par l'affirmative à la question soumise par le Gouverneur général et que les femmes peuvent être appelées à siéger au Sénat canadien, et Leurs Seigneuries avisent humblement Sa Majesté en conséquence."

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE (1929) A.C. 111

Cause Nº 52

(LORD SANKEY, L.C., LORD DARLING, LORD TOMLIN, LORD THANKERTON ET SIR LANCELOT SANDERSON.)

Décision rendue par lord Tomlin.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada, sur un renvoi du Dominion à ce tribunal.

Le jugement de la Cour suprême est confirmé.

La législation du Dominion est déclaré inconstitutionnelle.

Les provinces représentées et entendues.

Principes posés par la Chambre:

Quatre propositions portant sur la compétence législative au Canada sont déclarées établies par des décisions du comité judiciaire. Elles sont énoncées ci-après:

Lord Tomlin:

" La Chambre de Leurs Seigneuries a été souvent saisie de conflits de juridiction entre le parlement du Dominion et les assemblées législatives des provinces, et les décisions de la Chambre permettent d'énoncer les propositions suivantes:

(1) La législation du parlement fédéral, tant qu'elle se rapporte strictement à des sujets de législation énumérés expressément dans l'article 91, est prépondérante même si elle empiète sur des sujets assignés aux législatures provinciales par l'article 92: voir *Tennant* v. *Union Bank of Canada* ([1894] A.C. 31).

(2) Le pouvoir général de législation accordé au parlement du Canada par l'article 91 de l'Acte, en plus des pouvoirs de légiférer sur les sujets expressément énumérés dans cet article est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux, à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat: voir *Le procureur général de l'Ontario* v. *Le procureur général du Dominion* ([1896] A.C. 348).

(3) Il est de la compétence du parlement fédéral de statuer sur des questions qui, bien qu'étant à d'autres égards de la compétence législative des provinces, sont accessoirement nécessaires à une législation effective du parlement fédéral sur un sujet de législation expressément mentionné à l'article 91: voir *Le procureur général de l'Ontario* v. *le procureur général du Dominion* ([1894] A.C. 189); et *Le procureur général de l'Ontario* v. *le procureur général du Dominion* ([1896] A.C. 348).

(4) Il peut y avoir un domaine dans lequel les législations provinciale et fédérale chevaucheraient, auquel cas ni l'une ni l'autre ne serait anticonstitutionnelle, si le champ est libre, mais si le champ n'est pas libre et que les deux législations viennent en conflit, celle du Dominion doit prévaloir: voir *Chemin de fer Grand-Tronc du Canada* v. *Le procureur général du Canada* ([1907] A.C. 65) ...

" Leurs Seigneuries estiment qu'on ne saurait se fonder sur aucun principe d'interprétation raisonnable pour étendre la portée des mots ' pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur ' aux procédés de transformation auxquels le poisson doit être soumis avant que cette denrée soit prête pour le marché...

" En second lieu, l'appelant a plaidé que la réglementation des établissements de préparation et de conserves du poisson par voie de permis constitue le corollaire indispensable d'une législation effective dans le domaine des ' pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.'

" Il est possible, bien que Leurs Seigneuries ne se prononcent aucunement sur ce point, que le ministre, pour qu'une législation sur les pêcheries soit effective, doive posséder le pouvoir de faire observer des règlements restreignant la pêche aux poissons appropriés ou interdisant la pêche hors saison, d'inspecter tous les établissements de conserve et de préparation du poisson et d'en exiger les rapports statistiques voulus. Même en admettant que cela fut vrai, il n'y aurait pas lieu de conclure à la nécessité d'appliquer à de tels établissements un système de permis du genre de celui que prévoient les articles en question. Il n'est pas clair qu'un système de permis forme le corollaire indispensable d'une législation effective sur les pêcheries et rien de ce qui a été soumis à la Cour suprême ou à la Chambre de Leurs Seigneuries ne prouve qu'il y a nécessairement un lien entre ces deux sujets. Leurs Seigneuries sont donc d'avis que le deuxième argument de l'appelant n'est pas fondé."

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE V. McDONALD MURPHY LUMBER CO. LTD. (1930) A.C. 357

Cause N° 53

(Lord Blanesburgh, lord Merrivale, lord Tomlin, lord Russell of Killowen et lord Macmillan.)

Décision rendue par lord Macmillan.

Appel de la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

Jugement de la Cour de la Colombie-Britannique confirmé.

Loi provinciale jugée inconstitutionnelle.

La province est intervenue. Le Dominion n'est pas représenté.

Principes posés par la Chambre:

Une taxe à l'exportation, lorsqu'elle est imposée par une province, empiète sur le pouvoir exclusif du Dominion en matière " de douane et d'accise."

Lord Macmillan:

" Une fois acquis que la taxe a réellement pour caractère propre d'être une taxe à l'exportation, ainsi que Leurs Seigneuries en ont la conviction, la compétence de la province en la matière devient fort difficile à démontrer. L'appelante a admis que l'imposition de droits de douane et d'accise rentre dans la compétence exclusive du parlement du Dominion, ainsi que le rend clairement manifeste, en vérité, l'article 122 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord. La raison en est, sans doute, que ces droits ont un effet qui n'est pas restreint à l'endroit où ils sont perçus ni aux personnes qui les acquittent, ce qui est peut-être une autre façon de dire qu'ils constituent une taxe indirecte. La question se trouve donc réglée dès qu'une taxe à l'exportation tombe dans la catégorie des droits de douane et d'accise. Leurs Seigneuries sont d'avis que l'acception convenue, comme la pratique en matière de législation et d'administration fiscales, classent ordinairement les droits à l'exportation dans la catégorie des droits de douane et d'accise...

" M. Lawrence a prétendu, toutefois, que le fait de pouvoir dire qu'ordinairement, on a lieu de tenir cette taxe pour un droit à l'exportation ne lui enlevait pas nécessairement son caractère de taxe directe au sens de l'Acte. Sans s'arrêter de nouveau aux distinctions subtiles entre l'impôt direct et indirect, il suffit de souligner qu'une taxe à l'exportation est normalement perçue sur des articles de commerce au cours du déplacement qu'entraînent les opérations commerciales. Ce sont les termes du contrat entre eux qui déterminent lequel acquittera la taxe, en

définitive, du vendeur qui, au pays, exporte et de l'importateur qui, à l'étranger, achète. Ce peut être l'un ou l'autre. On a affirmé dans cette cause que les conditions de la concurrence sur le marché des Etats-Unis imposaient à l'exportateur de bois de la Colombie-Britannique en ce pays de supporter lui-même le fardeau entier de la taxe. Il s'agit là, cependant, des exigences d'un marché particulier et on ne saurait vraiment en tenir compte en établissant le caractère essentiel de la taxe. Bien qu'il soit vrai, sans doute, qu'une taxe prélevée sur des bien meubles, non moins qu'une taxe portant sur des biens immobiliers, peut être une taxe directe quand on prend les biens meubles du contribuable pour norme de sa capacité de payer, une taxe prélevée, comme celle dont il est ici question, sur un article de commerce au moment de son exportation découlant d'opérations commerciales, ne saurait être classée comme une taxe dont la nature est telle que le premier à l'acquitter doive en supporter finalement l'incidence normale, ou qu'il ne puisse ultérieurement s'en décharger sur d'autres. Au contraire, l'existence d'une taxe à l'exportation influe invariablement sur les prix et ce sont les conditions de la transaction qui établissent si le vendeur ou l'acheteur sera celui qui, en tout ou en partie, devra la supporter. La présente taxe revêt donc les principaux caractères d'une taxe indirecte telle que la définissent des jugements qui font autorité."

PROPRIETARY ARTICLES TRADE ASSOCIATION v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA (1931) A.C. 310

Cause N° 54

(Lord Blanesburgh, lord Merrivale, lord Atkin, lord Russell of Killowen et lord Macmillan.)

Décision rendue par lord Atkin.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada sur un renvoi à cette cour.

P. A. T. Association (Intervenante) appelante.

Décision de la Cour suprême confirmée.

Le Dominion est partie. Les provinces sont représentées, appuyant l'appel.

La législation fédérale (article 498 du Code criminel et Loi d'enquête sur les coalitions) jugée constitutionnelle.

Principes posés par la Chambre:

1. Qu'une loi qui, dans sa substance, relève d'un des chefs énumérés à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, peut légalement porter sur la propriété et les droits civils dans les provinces ou sur l'administration de la justice dans les provinces.

2. Bien qu'il ne fut pas nécessaire de discuter si la législation soumise à la Chambre, relevant du paragraphe 27 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (" la loi criminelle "), relève également du paragraphe 2 de l'article 91 de cet Acte pouvait admettre l'opinion que la compétence du Dominion en vertu du paragraphe 2 de l'article 91 de cet acte se borne à faciliter l'exercice d'un pouvoir général que le Dominion possède par ailleurs.

Lord Atkin:

" Lorsqu'il s'agit de déterminer juridiquement la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces en vertu des deux fameux articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il est nécessaire de respecter deux principes. Le premier veut que l'on s'en tienne à la règle d'interprétation reconnue touchant la portée générale des articles. Ce qui pose en principe que les pouvoirs généraux de légiférer en vue d'assurer la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada sont conférés au parlement du Dominion, bien que ce soit sous réserve des pouvoirs législatifs attribués aux assemblées législatives provinciales et énumérés à l'article 92. Mais la compétence provinciale elle-même a ses limites au domaine des catégories de sujets énumérées à l'article 91, dans les cas particuliers d'application des pouvoirs généraux attribués au Dominion. Et aucune des matières tombant dans ces catégories particulières de sujets ne doit être réputée d'une des catégories de matières assignée aux législatures provinciales. Cela correspond presque mot pour mot aux termes des articles et représente une règle bien établie.

" Le second principe qu'il incombe de respecter au point de vue juridique fut formulé par la Chambre en 1881, savoir, 'qu'il est sage de juger de son mieux chaque cause qui se présente, sans pousser l'interprétation soumise de l'Acte plus loin que l'exige le règlement de la question soumise': *Citizens Insurance Co. of Canada* v. *Parsons* ([1881] 7 A.C. 96, 109.) Il fut exposé de nouveau en 1914: que, le fond des paragraphes des articles 91 et 92 et l'étendue du chevauchement dans l'interprétation connotative des expressions employées font qu'il est peu sage, dans l'opinion de Leurs Seigneuries, de chercher, en l'occurrence ou en toute autre occasion, à préciser à fond le sens et la portée des termes. De telles définitions, ayant pour objet la phraséologie employée dans les conditions où fut rédigée une constitution du genre de celle que nous examinons, doivent presque inévitablement porter à faux': *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* ([1915] A.C. 330, 338.) L'on vise ainsi à éviter autant que possible, de la part des tribunaux, des déclarations trop rigides et susceptibles de nuire à la souplesse du texte même de la constitution . . ."

" L'Acte lui-même et l'article ont une histoire législative, qui est pertinente en l'espèce. Leurs Seigneuries n'ont aucun doute que le temps seul ne saurait établir la validité d'une loi qui s'avère inconstitutionnelle lorsque sa validité est contestée; pas plus que l'ultime empiètement ne saurait se justifier par l'historique des étapes successives qui ont finalement conduit au delà de cette ligne de démarcation. Mais l'un des points dont il incombe toujours de tenir compte est celui de savoir si la

législation, en substance, tombe dans une catégorie donnée de sujets énumérés, ou si elle constitue, au contraire, sous l'apparence d'un sujet énuméré dans une catégorie, un empiètement sur une catégorie excluse. Sur ce point le témoignage de l'historique de la législation peut avoir quelque importance...

" 'La loi criminelle' signifie 'la loi criminelle dans l'acception la plus large': *Le Procureur général de l'Ontario* v. *Hamilton Street Ry. Co.* ([1903] A.C. 524.) Le sens n'en est sûrement pas restreint aux crimes définis par la loi en Angleterre ou dans l'une quelconque des Provinces en 1867. Le pouvoir de législation doit s'étendre à la définition de nouveaux crimes. La loi criminelle ne fait que définir le caractère des actes ou omissions que des dispositions pénales appropriées interdisent par autorité de l'Etat. L'intuition ne saurait permettre de discerner le caractère d'un crime et, à l'exclusion de tout autre critère, il n'existe qu'un moyen de le découvrir: cet acte est-il défendu sous peine de sanctions pénales? Le domaine de la morale et celui du crime sont loin de correspondre, ce dernier n'étant pas nécessairement compris, non plus, dans le domaine plus étendu qui serait celui de la morale—à moins que la morale trouve nécessairement mauvais tout acte interdit par l'Etat, alors que le raisonnement tournerait dans un cercle vicieux. Leurs Seigneuries ne croient guère utile de chercher à restreindre le crime à une catégorie d'actes qui sont par nature du domaine de 'la jurisprudence en matière pénale'; car l'établissement du domaine de la jurisprudence en matière pénale n'est possible, à une époque donnée, qu'en fonction des actes que l'Etat a déclaré être des crimes, et l'on découvrira que leur seul caractère commun est celui d'être interdit par l'Etat et d'entraîner la punition de ceux qui les commettent. Leurs Seigneuries partagent l'opinion exprimée dans le jugement du juge Newcombe ([1929] S.C.R. 409, 422) à l'effet que le passage de la décision rendue par la Chambre dans la cause de *la Commission de Commerce* ([1922] 1 A.C. 191, 198, 199) et dont il fut question, n'était pas censé être une définition. En cette occasion, Leurs Seigneuries paraissent s'être arrêtées au contraste entre deux cas: l'un restant évidemment dans les bornes, l'autre clairement en dehors. Dans ce but, il était parfaitement légitime d'indiquer les cas où l'infraction au code moral quel qu'il soit est tellement manifeste que, de toute évidence, il s'agit là de crimes lorsque la loi les défend sous peine de sanctions. Le contraste a pour terme opposé les cas où l'on ne cherche qu'à porter atteinte aux droits provinciaux et où l'on tente simplement et spécieusement, sous couleur d'application de la 'loi criminelle', une justification de ce qui constitue en substance un empiétement. La Chambre a jugé que la Loi des coalitions et des prix raisonnables de 1919 appartient à cette dernière catégorie et constitue en substance un empiétement sur la juridiction exclusive des provinces en matière de propriété et de droits civils. Une ordonnance fondée sur la Partie II de la loi, fut l'occasion du jugement rendu par la Chambre. Leurs Seigneuries indiquèrent cinq aspects auxquels la loi prêtait flanc à la critique. Elle autorisait la Commission de commerce à prohiber les accumulations chez les non commerçants; à imposer la vente des articles excédentaires aux prix fixés par la Commission; à réglementer les bénéfices; à exercer ses pouvoirs sur les articles qu'un chef de famille produit à son propre usage; à faire enquête dans des cas particuliers en l'absence de tout principe d'application générale. Il n'existe aucun pouvoir de ce genre dans les dispositions actuellement à l'étude. La définition qui s'y trouve et la condamnation sont générales; et si des sanctions pénales s'ensuivent,

celles-ci ne peuvent s'étayer que sur une question de fait que prévoit expressément la loi et que détermine lui-même un tribunal existant. La majeure partie de la loi est consacrée à l'institution et aux modalités d'application d'un système d'enquêtes préliminaires visant à établir si le prétendu délit a bien été commis. Il importe de souligner que le rapport du commissaire ou du registraire déclarant l'existence d'une coalition n'entraîne directement aucune sanction pénale. Il ne constitue même pas une preuve. Pour que l'inculpé soit puni, il doit être mis en accusation et le délit doit être établi selon la loi. La désobéissance aux ordonnances visant à l'établissement de la preuve entraîne, il est vrai, des conséquences pénales; mais si dans son objet principal la mesure est valide, alors l'application des ordonnances dûment autorisées et dûment émises en vue d'atteindre cet objet est inattaquable..."

"Une plus ample discussion de la validité de la loi, fondée sur la compétence législative invoquée en vertu du paragraphe 2 de l'article 91, 'la réglementation du trafic et du commerce', n'est plus nécessaire devant l'opinion exprimée par Leurs Seigneuries. Elles déclinent simplement de souscrire à l'interprétation, donnée au cours des plaidoieries, d'un passage du jugement rendu dans la cause de la *Commission de Commerce* ([1922] 1 A.C. 191, 198), d'après lequel on soutenait que le pouvoir de réglementation du commerce ne saurait être invoqué que comme corollaire d'application d'un pouvoir général distinct que possède le parlement. Ce jugement ne permet pas de conclure à l'existence d'une telle restriction. On doit interpréter au propre les termes de la loi lorsque ceux-ci ont pour objet spécifique d'établir la compétence du parlement sur un sujet particulier. Mais, en se conformant au second principe exposé au début de ce jugement, Leurs Seigneuries s'abstiennent, en l'espèce, de définir l'étendue de cette juridiction. Elles désirent, toutefois, parer à l'imputation d'avoir affirmé que ce point ne saurait servir à étayer la validité de la présente loi.

"Partant, si la loi en question s'autorise de l'une ou de l'autre des catégories spécifiquement énumérées dans l'article 91, le besoin de la cause n'exige pas de déclarer que cette loi touche la propriété et les droits civils dans les provinces. La plupart des sujets spécifiquement mentionnés dans l'article 91 touchent la propriété et les droits civils, mais dans la mesure où la juridiction du parlement s'exerce essentiellement dans les limites des pouvoirs énumérés elle s'autorise de la constitution pour s'étendre au domaine des droits civils et de propriété. Le même principe s'appliquerait au paragraphe 14 de l'article 92, 'l'administration de la justice dans la province,' même si la législation constituait. ce qui n'existe pas en l'occurrence, une ingérence quelconque, dans l'administration de la justice."

SILVER BROS. LIMITED. — LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE QUÉBEC v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA (1932) A.C. 544

Cause N° 55

LE VICOMTE DUNEDIN, LORD BLANESBURGH, LORD MERRIVALE, LORD RUSSELL OF KILLOWEN ET SIR LANCELOT SANDERSONS)

Décision rendue par le vicomte Dunedin.
Appel du jugement de la Cour suprême du Canada.
Législation fédérale déclarée constitutionnelle.
Le Dominion et la province de Québec sont parties.
La décision de la Cour suprême du Canada est renversée.

Principe posé par la Chambre:

Il n'y a qu'une seule couronne mais en vertu de lois sanctionnées par la couronne le revenu et la propriété attribués au Dominion sont distincts du revenu et de la propriété attribués à une province. Il existe deux trésors statutaires distincts, l'encaissement et le décaissement dans chaque cas relevant d'une autorité différente.

Le vicomte Dunedin:

" Il n'y aurait aucun avantage à revenir sur le terrain familier de ce que l'on pourrait appeler les prétentions rivales des deux articles et à réitérer les déclarations faites si souvent. Aussi récemment qu'en 1929, dans la cause du *Procureur général du Canada* v. *le Procureur général de la Colombie-Britannique* ([1930] A.C. 111, 118), lord Tomlin, en prononçant le jugement de la Chambre, énonçait quatre propositions touchant le conflit de juridiction entre le Dominion et les provinces en termes qu'il n'est pas nécessaire ici d'exposer au long encore une fois . . .

" Il fut ensuite établi que les dispositions de l'article 16 ne sont pas d'application lorsque l'acte posé n'est pas de nature à porter préjudice à la couronne, mais plutôt à s'avérer avantageuse pour elle, et l'on insista en même temps sur le fait qu'il n'y a qu'une seule couronne, en citant la cause du *Procureur général de Québec* v. *la Nipissing Central Ry. Co.* ([1926] A.C. 715). Il est bien vrai que cet article prévoit les cas où la couronne serait liée, c'est-à-dire où sa responsabilité serait engagée, et non pas ceux où la couronne trouverait avantage. Mais l'erreur surgit de l'application de cette vérité au cas en question. A la couronne du droit du Dominion du Canada la Loi spéciale des revenus de guerre assure un avantage, mais elle tend à lier à son désavantage la couronne du droit de la province de Québec. L'existence d'une seule couronne ne fait aucun doute, il est vrai, mais touchant les revenus de la couronne et la propriété de la couronne établis par législation munie de la sanction de la couronne,

il existe une distinction entre les revenus et la propriété du droit de la province et les revenus et la propriété du droit du Dominion. La loi reconnaît deux trésors distincts. En chaque cas, la juridiction est différente qui autorise l'encaissement et le décaissement. La cause mentionnée précédemment cadre parfaitement avec cette thèse."

LA RÉGLEMENTATION DE L'AÉRONAUTIQUE AU CANADA (1932) A.C. 54

Cause N° 56

(LORD SANKEY, L.C., LE VICOMTE DUNEDIN, LORD ATKIN, LORD RUSSELL OF KILLOWEN ET LORD MACMILLAN.)

Décision rendue par lord Sankey, L.C.

Appel de la décision de la Cour suprême du Canada.

Renvoi à la Cour suprême du Canada par le Dominion.

Décision de la Cour suprême du Canada infirmée.

Loi du Dominion jugée constitutionnelle.

Le Dominion et les provinces d'Ontario et de Québec sont représentés.

Principe posé par la Chambre:

La juridiction législative en matière de navigation aérienne au Canada appartient tout entière au Dominion en vertu de l'article 132 (traités), du paragraphe 2 (trafic et commerce) et du paragraphe 5 (service postal) de l'article 91 et de l'article 91 (lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; elle découle également du fait que la navigation aérienne et l'exécution des traités sont des sujets d'importance nationale et d'intérêt national; de plus, la navigation aérienne est l'un de ces sujets qui ont pris une telle ampleur qu'ils touchent à l'organisme de l'Etat. (Note: Le traité de l'aéronautique dont il est question fut conclu entre l'Empire britannique et 17 autres Etats. Le Canada en fut l'un des pays *signataires* de l'Empire britannique.)

Lord Sankey, L.C.:

"Leurs Seigneuries ne sachent pas qu'une difficulté particulière ait surgi du fait que le contrôle général de l'aviation est entre les mains du Dominion, mais à une conférence tenue au mois de novembre 1927, à Ottawa, entre les représentants du gouvernement du Dominion et des divers gouvernements des provinces, les représentants de la province de

Québec ont soulevé la question de la compétence législative du parlement du Canada en matière de réglementation visant au contrôle de la navigation aérienne au Canada — tout au moins dans son application aux opérations aériennes dans les limites d'une province — et il fut convenu de soumettre une question de cette nature au jugement de la Cour suprême du Canada. Sur quoi, Son Excellence le gouverneur en conseil, en vertu d'un décret en date du 15 avril 1929, soumit quatre questions à l'examen et au jugement de la Cour suprême, sous l'empire de l'article 55 de la Loi de la Cour suprême, chapitre 35 des S.R.C. 1927, touchant les pouvoirs respectifs, en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, du parlement et du gouvernement du Canada et des assemblées législatives des provinces relativement à la réglementation et au contrôle de l'aéronautique au Canada.

"Le règlement de ces questions dépend de la véritable interprétation des articles 91, 92 et 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. L'article 132 stipule que 'Le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant des traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers.' Il est superflu de citer au long les dispositions bien connues des articles 91 et 92 qui traitent de la répartition des pouvoirs législatifs. L'article 91 énumère les sujets qui sont du ressort du Dominion et l'article 92 ceux qui sont de la compétence exclusive des assemblées législatives provinciales, mais il ne faut pas oublier que, de plus, l'article 91 autorise le Roi, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, à faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières ne rentrant pas dans les catégories de sujets exclusivement attribuées par cet Acte aux assemblées législatives des provinces et décrète en outre que toute question rentrant dans une des catégories de sujets énumérées audit article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement attribuées par l'article 92 aux assemblées législatives des provinces...

"Les décisions s'appuyant sur les dispositions des articles 91 et 92 sont fort nombreuses. Elles ont fait l'objet de très nombreuses études et plus d'un avocat de talent les a examinées point par point.

"Sous notre système, les arrêts interprètent effectivement les termes d'un acte du parlement et établissent des principes et des règles permettant d'en déterminer la portée et l'effet. Mais il y a toujours le danger qu'au cours de ce procédé les termes de la loi en viennent à acquérir une extension exagérée et que l'attention soit détournée de ce qui a été édicté à ce qui en a été dit judiciairement.

"J'emprunte une analogie: Il peut se trouver une rangée de soixante couleurs dont chacune diffère tellement peu de sa voisine qu'il est difficile de les distinguer l'une de l'autre et, cependant, à un bout de la rangée on verra blanc tandis qu'à l'autre on verra noir. Il faut donc veiller soigneusement à examiner chaque jugement à la lumière des circonstances dans lesquelles il a été rendu, surtout quand il s'agit de l'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui est une grande charte constitutionnelle, et à ne pas permettre que des phrases générales obscurcissent l'objet fondamental de l'Acte, qui fut d'établir un

système de gouvernement sur des principes essentiellement fédératifs. Tout utiles que soient les arrêts, il est toujours sage de se reporter aux termes de l'Acte même et de se rappeler l'objet envisagé lors de son adoption.

"Vu que l'Acte renferme un compromis d'après lequel les provinces primitives consentaient à se fédérer, il est important de ne pas perdre de vue que le maintien des droits des minorités était une des conditions auxquelles ces minorités consentaient à entrer dans la fédération et qu'il constituait la fondation sur laquelle toute structure fut par le suite érigée. La façon dont on l'interprète d'année en année ne devrait pas faire perdre de vue ou modifier les dispositions du contrat primitif sur lequel la fédération a été établie; il n'est pas juste non plus qu'une interprétation judiciaire des dispositions des articles 91 et 92 impose aux membres de la fédération un contrat nouveau et différent.

"Il est naturel que les tribunaux maintiennent jalousement la charte des provinces telle qu'elle est décrétée par l'article 92, mais il ne faut pas oublier que le but réel de l'Acte était de donner au gouvernement central ces hautes fonctions et ces pouvoirs presque souverains grâce auxquels des principes généraux et une législation uniforme peuvent être établis pour toutes les questions intéressant également toutes les provinces en tant que membres d'une entité complète.

Malgré que les décisions rendues par la Chambre dans les nombreuses causes constitutionnelles qui ont pu lui être soumises par le Dominion, doivent être considérées chacune à la lumière de leurs circonstances particulières, Leurs Seigneuries reconnaissent que sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord s'est greffé un ensemble de précédents de haute autorité et de grande valeur qui servent de guide pour l'interpréter et l'appliquer. Cette Chambre a entrepris de temps à autre la tâche utile et essentielle de relever ces autorités et de les comparer au texte original, par exemple, dans les causes suivantes: *Le Procureur général d'Ontario* v. *le Procureur général du Canada* ([1896] A.C. 348); *le Procureur général du Canada* v. *le Procureur général d'Ontario* ([1898] A.C. 700); *la cité de Montréal* v. *la compagnie des tramways de Montréal* ([1912] A.C. 333); et la même année, *le Procureur général d'Ontario* v. *le Procureur général du Canada* ([1912] A.C. 571). Dans ces quatre causes on a examiné soigneusement la portée des deux articles, mais il n'est pas nécessaire de les citer au long, parce que pas plus tard que l'an dernier, cette Chambre les a passés en revue dans la cause du *Procureur général du Canada* v. *le Procureur général de la Colombie-Britannique* ([1930] A.C. 111, 118), alors qu'elle a établi quatre principes au sujet de la compétence législative du Canada et des provinces respectivement, telle qu'elle a été établie par les décisions du Comité judiciaire. Voici quels sont ces principes:

1. La législation du parlement fédéral, tant qu'elle se rapporte strictement à des sujets de législation énumérés expressément dans l'article 91, est prépondérante, même si elle empiète sur des sujets assignés aux législatures provinciales par l'article 92.

2. Le pouvoir général de législation accordé au parlement du Canada par l'article 91 de l'Acte, en plus des pouvoirs de légiférer sur les sujets expressément énumérés dans cet article est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés

dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux, à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat.

3. Il est de la compétence du parlement fédéral de statuer sur des questions qui, bien qu'étant à d'autres égards de la compétence législative des provinces, sont nécessaires à une législation effective du parlement fédéral sur un sujet de législation expressément mentionné à l'article 91.

4. Il peut y avoir un domaine dans lequel les législations provinciale et fédérale chevaucheraient, auquel cas ni l'une ni l'autre ne serait anticonstitutionnelle, si le champ est libre; mais si le champ n'est pas libre et que les deux législations viennent en conflit, celle du Dominion doit prévaloir.

" Leurs Seigneuries insistent particulièrement sur les deuxième et troisième points et elles renvoient aux observations de lord Watson dans la cause du *Procureur général d'Ontario* v *le Procureur général du Canada* ([1896] A.C. 348, 361), où il déclare: 'Leurs Seigneuries ne doutent pas que certaines questions d'origine locale et provinciale peuvent atteindre des proportions de nature à modifier le statut politique du Dominion et à justifier le parlement canadien d'adopter des lois les réglementant ou les supprimant dans l'intérêt du pays. Mais il faut apporter beaucoup de soin à établir la distinction entre les questions d'ordre local et provincial, qui sont en conséquence du ressort des législatures provinciales, et celles qui ont cessé d'être d'ordre purement local et provincial et qui deviennent d'intérêt national et par conséquent de la compétence du parlement du Canada.' De plus, Leurs Seigneuries désirent renvoyer également à *Fort Frances Pulp and Power Co.* v. *Manitoba Free Press Co.* ([1923] A.C. 695, 704, 706), où il fut jugé que la loi canadienne des mesures de guerre de 1914 ainsi que des décrets du conseil émis sous son empire durant la guerre étaient de la compétence du Dominion. Lord Haldane y a affirmé: 'Aux fins ordinaires les législatures provinciales conservent le pouvoir général de contrôle sur les droits civils et de propriété. Mais des questions peuvent surgir qui, en raison des circonstances particulières d'une situation critique pour tout le pays, ne concernent rien autre que la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada dans l'ensemble.' Encore faut-il ici interpréter ces remarques en regard de la situation du moment, car Sa Seigneurie ajoute plus loin: 'Peut-être est-il devenu évident que la crise survenue alors est aujourd'hui complètement terminée et que rien ne justifie plus l'application soutenue d'une intervention exceptionnelle qui devient contraire à la constitution dès qu'elle ne s'impose plus. En pareille occurrence, il faudrait invoquer le texte même qui répartit les pouvoirs dans l'acte constitutionnel.'

" Il est évident, par conséquent, que certains cas d'urgence peuvent se présenter où le Dominion a le pouvoir d'agir au nom du pays tout entier. Certains cas peuvent également se présenter où le Dominion a droit de se prononcer au nom de tous, et alors, non pas en se fondant sur une interprétation judiciaire quelconque des articles 91 et 92, mais en vertu des termes explicites de l'article 132, où le Canada comme entité collective, devant une obligation contractée, reçoit les pouvoirs nécessaires et convenables pour remplir cette obligation.

" Au cours des plaidoieries, les savants avocats des deux parties se sont efforcés de faire relever le domaine de l'aéronautique de l'article 91 ou de l'article 92, selon le cas. C'est ainsi que l'appelant a invoqué le

paragraphe 2 de l'article 91 (la réglementation du trafic et du commerce); le paragraphe 5 (le service postal); le paragraphe 9 (les phares); le paragraphe 10 (la navigation et la marine marchande). Leurs Seigneuries ne croient pas que l'aéronautique puisse relever du domaine de la navigation et de la marine marchande, bien qu'assurément, dans une large mesure et sous certains rapports, ce sujet pourrait relever de la réglementation du trafic et du commerce, ou du service postal. D'un autre côté, les intimés ont soutenu que, comme sujet, l'aéronautique relevait du paragraphe 13 de l'article 92 (propriété et droits civils dans la province) ou du paragraphe 16 (généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province). Leurs Seigneuries ne sont pas d'avis que l'aéronautique soit une matière comprise dans les droits civils et de propriété dans la province, bien que, ici encore, d'ingénieux arguments puissent démontrer qu'une partie minime de l'aéronautique puisse y être comprise.

" Au point de vue de Leurs Seigneuries, le transport, comme sujet, fait l'objet de certaines parties de l'article 91 et de l'article 92, mais ni l'un ni l'autre de ces articles ne traite spécifiquement de cette branche du transport qui se rapporte à l'aéronautique.

" Leurs Seigneuries sont d'opinion qu'il convient d'examiner la question d'un large point de vue plutôt que de se fier à des analogies forcées ou à des analyses faites par bribes. Elles sont d'avis que l'article qui doit s'appliquer est l'article 132 qui confère au parlement et au gouvernement du Canada tous les pouvoirs nécessaires et convenables pour remplir envers les pays étrangers les obligations du Canada ou de l'une de ses provinces naissant de traités passés entre l'Empire et ces pays étrangers. En ce qui regarde l'article 132, Leurs Seigneuries ne connaissent aucune cause décidée qui puisse être de quelque secours dans le cas actuel. On remarquera cependant que, d'après les termes bien précis de cet article, ce sont le parlement et le gouvernement du Canada qui ont tous les pouvoirs nécessaires et convenables pour remplir les obligations du Canada ou de l'une de ses provinces. Il s'ensuivrait donc, apparemment, que toute convention de la nature de celle qui nous occupe exige pour son application une législation fédérale. Il suffit de jeter un coup d'œil sur la convention elle-même pour constater l'étendue des pouvoirs indispensables à l'accomplissement des obligations qui en découlent. Par l'article 1 les hautes parties contractantes reconnaissent que chacune des Puissances (ce qui comprend le Canada) jouit de la souveraineté complète et exclusive sur l'espace qui s'étend au-dessus de son territoire; en vertu de l'article 40, les Dominions britanniques et l'Inde sont censés être des Etats aux fins de la convention.

" Il est donc manifeste que, pour ' remplir les obligations du Canada ou de toute province du Canada ' convenablement et pleinement sous le régime de la convention, le parlement fédéral doit légiférer sur une grande variété de sujets. Les articles de la convention embrassent, en réalité, presque toutes les questions imaginables concernant la navigation aérienne et, à notre sens, le parlement fédéral a non seulement le droit mais encore l'obligation de légiférer et de prescrire des règlements pour assurer l'exécution convenable de la convention. En ce qui regarde quelques-uns de ces sujets, il semble manifeste que le paragraphe 2 de l'article 91 autorise, par exemple, le Dominion à légiférer pour réglementer le commerce, et que le paragraphe 5 l'autorise à légiférer au sujet des services postaux, mais pour posséder la compétence nécessaire à l'exécution du devoir que la convention lui impose, le gouvernement fédéral n'a pas à

réunir les pouvoirs que lui assigne l'article 91, quand l'article 132 lui confère le plein pouvoir d'adopter tous les textes législatifs nécessaires à cette fin.

"En résumé, considérant *a*) le texte de l'article 132; *b*) les dispositions de la Convention qui embrassent presque toutes les questions imaginables ayant trait à la navigation aérienne, et *c*) le fait que le Parlement canadien est investi de pouvoirs législatifs supplémentaires relativement à la navigation aérienne en vertu des paragraphes 2, 5 et 7 de l'article 91, il semble donc qu'en substance tout le domaine de la législation concernant la navigation aérienne est l'apanage du Dominion. Une faible partie de ce domaine peut, selon les termes exacts de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, n'être pas dévolue au gouvernement fédéral mais elle n'est pas non plus dévolue en termes précis aux provinces. Quant à cette faible partie, la Chambre est d'opinion que c'est au gouvernement fédéral, en vertu de ses pouvoirs, que revient le droit de faire des lois pour le maintien de la paix, de l'ordre et de la bonne administration au Canada. De plus, Leurs Seigneuries ont tenu compte du fait que la question de la navigation aérienne et l'obligation, de la part du Canada, de remplir ses obligations en vertu de l'article 132 sont des questions d'intérêt et d'importance au point de vue national et que la navigation a pris une ampleur telle qu'elle touche à l'organisation même de l'Etat."

LA REGLEMENTATION DES RADIOCOMMUNICATIONS AU CANADA (1932) A.C. 394

Cause N° 57

(Le vicomte Dunedin, lord Blanesburgh, lord Merrivale, lord Russell of Killowen et sir George Lowndes.)

Décision rendue par le vicomte Dunedin.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada sur un renvoi du gouvernement fédéral à ce tribunal.

Confirmation du jugement de la Cour suprême du Canada.

Loi fédérale déclarée constitutionnelle.

Le Dominion et la province de Québec sont représentés.

Appelants: Provinces de Québec et d'Ontario.

Principes posés par la Chambre—

1. Le Parlement du Canada a le pouvoir exclusif de réglementer et de contrôler les communications par radio au Canada.

2. Ce pouvoir législatif peut être rapporté au pouvoir général du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada et il peut s'exercer quand

le Canada, pour sa part, a conclu un accord avec la Grande-Bretagne (et d'autres dominions et colonies de l'Empire) et avec des pays étrangers, au sujet de la radio, de la même manière et dans une mesure aussi complète que si l'accord était un traité impérial relevant de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

3. L'autorité législative du Parlement indiquée dans cette cause peut *aussi* être rapportée à la radio interprovinciale pour les mêmes raisons que celles qui s'appliquent à la navigation aérienne et parce que les communications par radio font partie des exceptions de l'article 92 (10) ("télégraphes" et "travaux et entreprises" etc.) qui, en vertu de l'article 91 (29) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, relèvent de l'autorité législative du Parlement.

Le vicomte Dunedin:

"Le savant juge en chef et le juge Rinfret ont exprimé leur regret qu'au moment où le jugement fut rendu ils n'avaient pas eu l'avantage de savoir à quelle conclusion la présente Chambre en est arrivée sur la question soumise quant à l'aviation. Il n'est cependant pas nécessaire de se demander quel eût été le résultat si les savants juges avaient su, comme nous le savons maintenant, que le jugement de la présente Chambre rendu le 22 octobre 1931, au sujet de la réglementation et du contrôle de la navigation aérienne au Canada, décidait que la réglementation de l'aviation était du ressort fédéral. Cela n'aurait certes fait que confirmer la majorité dans son opinion. Quant à la minorité, bien qu'il soit vrai qu'elle fasse allusion dans ses considérants au fait que, dans l'état où se trouvait alors la question, il avait été décidé que l'aviation ne relevait pas de la compétence exclusive du fédéral, cependant, eût-elle eu connaissance du jugement éventuellement rendu, il est douteux que ce fait eût modifié sa manière de voir. Car il faut incontinent admettre que la principale considération dans le jugement de la Chambre était que le sujet était régi par les dispositions de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui est ainsi libellé: 'Le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire Britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.' Et on prétend avec raison que, bien qu'il y eût un traité relatif à l'aviation, la convention dont il s'agit n'est pas un traité conclu entre l'Empire comme tel et les pays étrangers, puisque la Grande-Bretagne ne signe rien à titre de représentant de ses colonies ou de ses dominions. Elle ne fait que confirmer l'acceptation signifiée par les colonies et les dominions qui avaient des délégués en propre à l'assemblée qui a rédigé la convention. Mais bien qu'il en soit ainsi, le cas de l'aviation ne peut, de l'avis de Leurs Seigneuries, être considéré sous un seul aspect.

" L'avocat de la province avait cette impression et il chercha à écarter toute déduction d'ordre général en admettant que plusieurs des choses prévues par l'accord et par les règlements connexes relevaient de divers sujets spéciaux de l'article 91. Par exemple, les dispositions relatives aux signaux de phares, il les ferait relever du paragraphe 10 de l'article 91—navigation et la marine marchande. Il est inutile de multiplier les exemples parce que ce qu'il importe de considérer, c'est cette manière d'envisager le sujet. En d'autres termes, l'argument de la province se résume à ceci: Examinez toutes les stipulations de la convention et choisissez celles qui à bon droit tombent sous le coup d'un des divers sujets énumérés dans l'article 91 et peuvent être considérés comme applicables à des lois fédérales; mais le reste est l'apanage de la province en vertu soit du numéro 13 de l'article 92—propriété et droits civils—soit du numéro 16—matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Leurs Seigneuries ne peuvent pas admettre qu'on puisse envisager ainsi la question. Le Canada, en tant que dominion, est un des signataires de la convention. Dans un différend avec des puissances étrangères, les personnes qui pourront violer certaines stipulations de la Convention seront les personnes demeurant au Canada et non pas le Canada en général. Ces personnes doivent, si l'on peut dire, être tenues dans le devoir au moyen de lois et les seules lois qui peuvent s'appliquer en même temps à elles toutes sont les lois fédérales. On était loin de penser en 1867 que le Canada, en tant que dominion, pourrait être lié par une convention équivalant à un traité conclu avec des puissances étrangères. C'est la conséquence du développement graduel de la position du Canada, vis-à-vis sa mère patrie, la Grande-Bretagne, que l'on trouve consignée de nos jours dans le Statut de Westminster. On ne peut donc pas s'attendre à voir cette question visée en termes explicites, pas plus dans l'article 91 que dans l'article 92. Le seul genre de traité susceptible de lier le Canada était, pense-t-on, un traité signé par la Grande-Bretagne et l'article 132 y pourvoyant. N'étant mentionné d'une façon explicite ni dans l'article 91 ni dans l'article 92, un tel objet de législation tombe sous le coup des termes généraux du commencement de l'article 91 qui assignent au gouvernement fédéral le pouvoir de faire des lois 'pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces'. Somme toute, Leurs Seigneuries, tout en admettant que la convention n'était pas un traité tel que le spécifie l'article 132, croient qu'il n'y a pas de différence entre les deux. Le 11 août 1927, le Conseil privé du Canada, avec l'approbation du Gouverneur général, a nommé des représentants pour assister à l'assemblée de toutes les puissances convoquée pour régler les accords internationaux à propos de la télégraphie sans fil. Les représentants canadiens y assistèrent et prirent part aux délibérations. Quand celles-ci furent terminées, la convention, y compris les règlements généraux annexés, fut signée à Washington, le 25 novembre 1927, par les représentants de toutes les puissances qui avaient pris part à la conférence et cette convention fut ratifiée par le gouvernement canadien le 12 juillet 1928.

" De l'avis de Leurs Seigneuries, le résultat est bien clair. C'est le Canada en général qui est responsable envers les autres puissances de la bonne exécution de la convention et, pour empêcher les Canadiens de

violer les stipulations de la convention, il est indispensable que le gouvernement fédéral adopte une loi s'appliquant à tous les résidants du Canada.

" En même temps bien que cette manière de voir soit contraire à l'opinion avancée par la province quant à la façon d'assurer l'observance de l'accord international, elle ne règle pas, disent-elles, toute la question. Elles affirment qu'elle ne touche pas le sujet de l'irradiation interprovinciale. On aurait pu en dire à peu près autant de la navigation aérienne. Il est fort possible d'effectuer des envolées sans sortir de la province, cependant on ne considérait pas que cela fût à l'encontre de l'opinion générale, et une fois qu'on en vient à la conclusion que la convention oblige le Canada en tant que Dominion, il est divers passage du jugement de la Chambre dans la cause de l'aviation que l'on pourrait littéralement reporter dans la présente. L'idée qui domine dans ce jugement c'est que le traité ratifiant la convention entre les puissances, embrasse tout le sujet de la navigation aérienne a tel point qu'il ne reste pas suffisamment de quoi autoriser l'attribution, aux provinces, d'un domaine distinct à ce sujet. On pourrait au moins très facilement en dire autant sur le présent sujet, mais même si l'on supposait qu'il est possible d'établir une ligne de démarcation rigide entre la radiodiffusion interprovinciale et l'irradiation nationale, on ne saurait s'en tenir là. On constatera que l'argument avancé en faveur des provinces repose en réalité sur l'établissement d'une distinction nette entre les opérations des appareils émetteurs et des postes récepteurs. La province admet que l'emploi irrégulier d'un appareil émetteur pourrait, en s'emparant d'une longueur d'onde non assignée au Canada par un accord international, constituer une violation d'une clause de la convention. Mais elle prétend que cette manière de voir ne s'applique pas à l'emploi d'un appareil récepteur. Il est vrai que le mauvais fonctionnement d'un appareil récepteur ne causera pas d'ordinaire, d'interférence au delà d'un rayon relativement restreint, bien que Leurs Seigneuries croient savoir qu'un appareil récepteur puisse être manipulé de façon à étendre son aire d'interférence beaucoup plus qu'on ne le conçoit généralement.

" Mais la question ne s'arrête pas à l'examen de la convention. Leurs Seigneuries attirent spécialement l'attention sur le paragraphe 10 de l'article 92. Ainsi que la Chambre l'a expliqué dans plusieurs jugements, il a pour effet d'accorder aux matières soustraites le rang de priorité qu'occupent les sujets énumérés à l'article 91, et les exceptions comportent que les travaux ou entreprises ne doivent pas être de ceux qui font partie des catégories suivantes:—

a) Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au delà des limites de la province;

b) Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'Empire britannique ou tout pays étranger;

c) Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être d'utilité publique au Canada, ou à l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces. La radiodiffusion fait-elle partie des matières exceptées? Leurs Seigneuries sont d'avis qu'elle en fait partie, vu qu'elle relève à la fois du mot (*a*) 'télégraphes' et de l'expression générale 'entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au delà des limites de la province.'

" La prétention de la province repose en réalité, comme on l'a déjà dit, sur une distinction nettement établie entre l'appareil émetteur et l'appareil récepteur. De l'avis de Leurs Seigneuries, la chose est impossible. Une fois admis, comme il doit l'être, tenant compte des obligations imposées par la convention, que l'appareil émetteur doit, pour ainsi dire, être placé sous la régie du Dominion, il s'ensuit, de l'avis de Leurs Seigneuries, qu'il doit en être ainsi de l'appareil récepteur. Un réseau de radiodiffusion ne peut exister sans qu'il y ait à la fois un appareil émetteur et un appareil récepteur. Certes, le récepteur est inutile sans l'appareil émetteur et il peut être réduit à l'impuissance si l'on ferme l'appareil émetteur. Le réseau ne peut être divisé en deux parties indépendantes l'une de l'autre.

" Leurs Seigneuries ne peuvent faire autrement que de considérer qu'en bonne partie, la prétention repose sur une déduction injustifiée tirée d'une phrase du jugement rendu par lord Atkinson dans la cause de la *Cité de Montréal* v. *la Montreal Street Railway Co.* ([1912] A.C. 333, 342). Après avoir dit ' les questions ainsi transférées sont. . .,' Sa Seigneurie cite les alinéas *a*), *b*) et *c*) puis il ajoute: ' Ces travaux sont choses matérielles, non des services.' Dans la cause de l'aviation, le juge Mignault supposait que cette phrase s'appliquait non seulement à l'alinéa *c* qui vise uniquement les ' travaux ', mais aussi aux alinéas *a* et *b*, et son opinion a évidemment influé sur les conclusions de la minorité, dans cette cause. Dans la première cause, Leurs Seigneuries ne voient pas pourquoi on ne devrait pas rapporter le mot ' travaux ' au même terme qui est isolé dans l'alinéa *c* et en étendre le sens à l'alinéa *a* où il est joint le mot ' entreprises,' ainsi que a l'alinéa *b*, où il ne figure pas du tout. Mais si la conjecture que font Leurs Seigneuries quant à l'opinion de la Chambre, telle que lord Atkinson l'a exprimée, n'est pas fondée, elles ne sont alors pas liées par le point de vue plus vaste et elles n'en conviendraient pas. Dans le sens plus large elle n'était aucunement nécessaire au jugement rendu dans la cause. Il s'agissait en l'espèce d'une ligne de tramway qui, en soi, ne faisait pas partie d'un réseau interprovincial et qui ne le devint que par loi contestée. Une ' entreprise ' n'est pas une chose matérielle, mais une organisation dans laquelle, cela va de soi, on utilise des choses matérielles.

" Leurs Seigneuries ne doutent donc pas que la radiodiffusion est une entreprise ' reliant la province à d'autres provinces et s'étendant au delà des limites de la province.' Mais en outre, comme on l'a déjà dit, elles sont d'avis que la radiodiffusion tombe dans le domaine de ' télégraphes.' A n'en pas douter, dans le langage courant, le mot télégraphe sert presque exclusivement à désigner l'appareil électrique qui, au moyen d'un fil le reliant à un autre appareil, permet de transmettre des signes ou des mots de toutes sortes. Mais, d'après son sens primitif, le mot ' télégraphe ', tel que le donne le dictionnaire Oxford, signifie ' Un appareil pour la transmission à distance de messages, d'ordinaire par des signes de quelque sorte.' Or, pour la transmission d'un message, il faut un récepteur aussi bien qu'un émetteur. Le message peut arriver à des oreilles sourdes, mais du moins il arrive à destination. De plus, la définition stricte du mot ' télégraphe ' donnant à ce mot le sens qu'on lui attribue d'ordinaire, a déjà été écartée dans la cause de *la Toronto Corporation* v. *Bell Telephone Co. of Canada* ([1905] A.C. 52).

" Certains passages du jugement rendu par lord Macnaghten dans cette cause pourraient, *mutatis mutandis,* fort bien s'appliquer ici à l'argument de la province. Voici ce qu'il dit ([1905] A.C. 59): ' On a

prétendu que la compagnie avait été constituée pour exercer, et qu'elle exerçait, deux genres distincts d'affaires—locales et interurbaines, et l'on prétendait que les affaires locales et l'entreprise de la compagnie, en tant qu'il s'agissait d'affaires locales, relevaient de la compétence de la législature provinciale. Mais là encore, les faits ne viennent pas à l'appui de la prétention des appelants. L'entreprise autorisée par la loi de 1880 était une entreprise unique, bien qu'à certaines fins ses affaires puissent être considérées comme tombant dans diverses catégories de sujets. L'entreprise de la Bell Telephone Company n'était pas plus un ensemble d'affaires distinctes que l'entreprise d'une compagnie de télégraphe qui possède une ligne de longue distance en même temps qu'un service local, ou que l'entreprise d'une compagnie de chemin de fer qui peut avoir un fort trafic suburbain et des milles de voies ferrées communiquant avec des localités éloignées.' Il est vrai que dans cette cause-là, il s'agissait d'un système établi, alors que dans le cas actuel, il s'agit de la portée de la loi. Mais néanmoins, l'argument en faveur des appelants était que la loi sous l'empire de laquelle le système avait été établi était inconstitutionnelle. En conséquence, les paroles de lord Macnaghten comportent une leçon sur la futilité d'essayer de faire deux entreprises de ce qui n'en constitue qu'une.

" La manière de voir de Leurs Seigneuries étant fondée sur ce que l'on peut appeler la primauté des sujets visés par l'article 91, il n'y a pas lieu de discuter la question que M. Tilley a fort habilement soulevé, c'est-à-dire, celle de savoir si, en l'absence de cette primauté, la radiodiffusion aurait pu être considérée comme se rattachant, soit à ' la propriété et aux droits civils,' ou aux ' matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.' "

LOI DES ASSURANCES DU CANADA (1932) A.C. 41

Cause N° 58

(LE VICOMTE DUNEDIN, LORD BLANESBURGH, LORD ATKIN, LORD RUSSELL OF KILLOWEN ET LORD MACMILLAN.)

Décision rendue par le vicomte Dunedin.

Renvoi par la province de Québec à la Cour du Banc du roi de Québec.

La décision du tribunal du Québec diffère.

La loi fédérale est déclarée inconstitutionnelle.

La loi provinciale est déclarée valide.

Le Dominion est représenté comme intimé.

La province de Québec est représentée comme appelante et les provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique sont représentées comme intervenantes.

Principes énoncés par la Chambre—

1. Les compagnies d'assurances étrangères ou britanniques qui ont obtenu, sous le régime de la loi provinciale,

un permis autorisant à faire affaires dans une province ne sont pas également tenues d'obtenir un permis du fédéral.

2. Toute législation, de la part du fédéral, visant à imposer un permis fédéral en l'espèce est inconstitutionnelle, bien qu'elle soit censée être une mesure visant les aubains et l'immigration et qu'elle soit édictée sous ce prétexte.

3. Le Dominion ne peut pas régulièrement intervenir dans la conduite du commerce d'assurances, lequel, dans la cause du *Procureur général du Canada* v. *le Procureur général de l'Alberta* ([1916] 1 A.C. 588) est déclaré sujet réservé exclusivement à l'autorité provinciale.

Le jugement rendu dans cette cause tient pour inconstitutionnels plusieurs articles de la loi des assurances du Canada.

Le vicomte Dunedin:

"Leurs Seigneuries ne tiennent pas pour nécessaire, comme il l'était pour les juges des tribunaux inférieurs, d'examiner en détail les diverses causes dont les tribunaux canadiens ont été saisis. Elles sont d'avis que les questions soulevées peuvent être réglées d'une façon concluante à la lumière des quatre causes soumises à la présente Chambre. Par ordre chronologique, ces causes sont: *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* ([1881] 7 A.C. 96); *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* ([1915] A.C. 330); le *Procureur général du Canada* v. *le Procureur général de l'Alberta* ([1916] 1 A.C. 588), et le *Procureur général de l'Ontario* v. *Reciprocal Insurers* ([1924] A.C. 328).

"Dans la cause de la *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* ([1881] 7 A.C. 96) le Dominion et les provinces n'étaient pas directement en opposition, soit comme parties soit comme intervenants. Il s'agissait d'une poursuite intentée par un particulier en recouvrement d'une somme d'argent qui lui revenait, aux termes d'une police d'assurance, pour des pertes subies au cours d'un incendie. La défense alléguait que l'assuré ne s'était pas conformé à certaines dispositions d'une loi provinciale de l'Ontario, applicables aux assureurs auxquels ce à quoi on répliqua que ces dispositions étaient inconstitutionnelles parce qu'elles empiétaient sur le domaine législatif du Dominion. On considéra que les dispositions n'étaient pas inconstitutionnelles et que la défense avait raison. Les arguments portaient sur ce que l'on peut appeler le chevauchement des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Le principe posé était clair. La législature fédérale peut créer une compagnie et lui conférer le pouvoir d'exercer certain genre d'affaires, en l'espèce, l'assurance, et rien de ce que la province peut faire par une loi ne peut s'opposer au statut ainsi créé; mais il n'en reste pas moins que les provinces peuvent, par la voie législative, prescrire la façon dont se feront le commerce des assurances ou tout autre commerce dans les provinces. Le point principal

de la cause c'est la distinction nette établie entre la question du statut d'une compagnie et la façon dont la compagnie fera ses affaires. On a fait nettement appliquer cette distinction dans la cause suivante qui n'avait pas trait aux assurances.

" La cause de la John Deere Company ([1915] A.C. 330) avait trait à une compagnie constituée, par une loi fédérale, pour faire, par tout le Canada, le commerce des instruments aratoires. Le Parlement de la Colombie-Britannique cherchait des moyens de restreindre tout commerce de cette sorte en prescrivant que le commerçant n'aurait pas la faculté d'intenter des poursuites s'il n'a pas obtenu au préalable de l'autorité provinciale un permis de pratiquer ce commerce. Le tribunal statua que la province n'avait pas compétence en la matière, vu que l'on cherchait à porter atteinte au statut de la compagnie.

" Vint ensuite la cause du *Procureur général du Canada* v. *le Procureur général de l'Alberta* ([1916] 1 A.C. 588). C'était la première fois qu'il s'agissait de la prépondérance entre une province et le Dominion. L'article 4 de la loi fédérale des assurances, 1910, stipulait qu'aucune compagnie ou personne ne pouvait se livrer aux affaires d'assurances sans qu'elle se soit munie, à cette fin, d'un permis fédéral. A cette disposition s'ajoutait une peine prévue pour l'infraction, aux termes de l'article 70. Deux questions furent soumises au tribunal: 1) les articles 4 et 70 ou l'une quelconque de leurs parties dépassent-ils la compétence du parlement fédéral? 2) L'article 4 a-t-il pour effet d'interdire à une compagnie étrangère de pratiquer ce genre d'affaires sans permis, même si ses opérations sont restreintes à une province?

" A la première question, la Chambre répondit par l'affirmative. Ici encore, les arguments tournaient sur le chevauchement des articles 91 et 92 et la décision rendue en l'espèce établissait de façon concluante que les règlements relatifs à la conduite des affaires d'assurances relevaient du provincial et non du fédéral. Cette décision était simplement la conclusion logique à tirer des deux causes déjà citées.

" Quant à la seconde question, lord Haldane disait ([1916] 1 A.C. 588, 597): 'Dans la seconde question, il s'agit de savoir, en substance, si le parlement fédéral a le droit d'exiger d'une compagnie étrangère qu'elle se munisse d'un permis du ministre fédéral, même dans le cas où la compagnie ne désire exercer son commerce que dans les limites d'une seule province. A cette question, Leurs Seigneuries répondent qu'en pareil cas, le parlement du Canada aurait le droit, au moyen d'une mesure législative bien conçue, d'imposer une telle restriction. Elles sont d'avis que les paragraphes de l'article 91 relatifs à la réglementation du commerce et aux aubains lui confèrent ces pouvoirs. En conséquence, il est également répondu à cette question par l'affirmative.'

" Dans le présent appel il s'agit d'abord en réalité de savoir si les articles attaqués sont visés par la décision de la Chambre que l'on vient de citer.

" Mais avant de discuter la chose, il conviendra d'examiner la dernière cause mentionnée, celle des *Assureurs réciproques* ([1924] A.C. 328). Après la décision rendue contre eux sur le premier point examiné dans la dernière cause, en 1916, la loi fédérale sur ce sujet a été modifiée. Une nouvelle loi fut adoptée en 1917. A l'ancien article 4, déclaré inconstitutionnel par la décision, on substitua les articles 11 et 12, ainsi conçus:

'Il n'est pas loisible à (*a*) une compagnie canadienne; ni à (*b*) un aubain, que ce soit un simple particulier ou une compagnie étrangère, de solliciter ni d'accepter un risque au Canada, ni d'accorder en considération d'une prime ou d'un paiement quelconque une rente viagère sur une vie ou des vies, ni de percevoir ni recevoir une prime, ni, sauf tel que prévu dans l'article cent vingt-neuf de la présente loi, de faire l'inspection d'un risque, ni d'ajuster une perte, ni d'annoncer ni de poursuivre des opérations d'assurance, ni d'intenter ni de continuer quelque poursuite, action ou procédure, ni de produire une réclamation en matière de faillite relativement à ces opérations, à moins que ce ne soit avec l'autorisation du ministre accordée conformément aux dispositions de la présente loi.' 1917, chapitre 29, article 11.

'12.—(1) Il n'est permis, ni à une compagnie britannique, ni à un sujet britannique non domicilié au Canada, d'immigrer au Canada dans le but d'y ouvrir ou établir un bureau ou une agence pour la transaction d'affaires d'assurance ou se rapportant à l'assurance, ni de solliciter ni d'accepter aucun risque, ni d'émettre ou de délivrer des reçus provisoires ou polices d'assurance, ni d'accorder, en considération de primes ou de paiements, des rentes viagères sur une vie ou des vies, ni de percevoir ou toucher des primes, ni, sauf tel que décrété par l'article cent vingt-neuf de la présente loi, d'inspecter des risques ou de régler des indemnités, ni de faire des affaires d'assurance ou se rapportant à l'assurance, ni de poursuivre en justice ou de maintenir des procès, actions ou procédures, ni de produire des réclamations en matière de faillite, à moins d'avoir obtenu à cet effet une autorisation accordée par le ministre, conformément aux dispositions de la présente loi.

'(2) Une compagnie sera réputée avoir émigré en Canada selon l'interprétation du présent article, si elle envoie au Canada, un document nommant, ou si elle nomme d'une autre manière, une personne en Canada, son agent pour l'une des fins mentionnées dans le paragraphe un du présent article.'

"Les infractions à ces dispositions firent l'objet de sanctions prévues dans d'autres articles, mais en outre, on avait inséré dans le Code criminel les nouveaux articles 508*c* et 508*d* qui font un délit de l'exercice du commerce d'assurance sans un permis fédéral. Dans l'intervalle, l'Ontario avait adopté une loi relative à l'assurance mutuelle. Cette mesure donna lieu à la cause dans laquelle les questions à trancher étaient les suivantes: 1) La législature provinciale de l'Ontario a-t-elle compétence pour réglementer ou assujettir à un permis les contrats d'assurance mutuelle au moyen d'une mesure législative telle le *Reciprocal Insurance Act* de 1922? 2) Les contrats d'assurance mutuelle conclus ou exécutés d'après un permis délivré conformément au *Reciprocal Insurance Act* de 1922, seraient-ils illégaux ou atteints d'autre façon par les articles 508*c* et 508*d* du Code criminel, tels qu'ils sont édictés au chapitre 26 des Statuts du Canada, 7 et 8 Geo. 5, faute d'un permis du ministre des Finances prescrit à l'article 4 de la loi fédérale des assurances, 7 et 8 Geo. 5, chapitre 29? 3) Les réponses aux questions 1 et 2 seraient-elles modifiées et, en ce cas, de quelle manière, si une ou plusieurs personnes souscrivant à ces contrats d'assurance mutuelle sont: *a*) des sujets britanniques non domiciliés au Canada et émigrant au Canada? *b*) des aubains?

"M. le juge Duff qui rendit le jugement de la Chambre s'est exprimé ainsi ([1924] A.C. 336): 'Les dispositions relatives aux permis dans la loi des assurances de 1910 et que ce jugement a déclaré être inconstitutionnelles ainsi que les règlements concernant les permis sous le régime

de la loi et applicables aux contrats et au commerce d'assurance ne diffèrent pas sensiblement sous aucun rapport, à l'heure actuelle, de celles que l'on relève dans la loi de 1917; cependant, les dispositions de la loi de 1910 tiraient leur force coercitive des sanctions créées par la loi des assurances elle-même.

"La distinction à faire entre la loi de 1910 et celle de 1917, sur laquelle s'appuie la principale prétention du Dominion, réside dans le fait que l'article 508*c* est arrêté sous la forme d'une modification apportée au droit criminel établi et vise uniquement à définir de nouveaux délits et à ordonner des sanctions pour les punir. Il s'agit maintenant de trancher la question de savoir si, selon l'esprit dans lequel cette loi de 1917 est conçue, l'application de cette partie de la loi ainsi édictée peut constituer l'exercice juridique de l'autorité législative du parlement du Canada quant au droit criminel. Dans ces jugements, cette Chambre a formellement posé pour principe qu'au cours d'une enquête de cette nature, les tribunaux doivent constater "la nature et le caractère véritables de la loi: *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* ([1881], 7 App. Cas. 96), "son essence et sa substance": *Union Colliery Co.* v. *Bryden* ([1899] A.C. 580)...

"La Chambre décida alors que l'amendement apporté par l'article 508*c* au Code criminel n'était pas en réalité un amendement, mais que c'était plutôt une mesure visant au moyen d'un soi-disant amendement au Code criminel, à assujettir le commerce d'assurance dans la province au contrôle du fédéral, ce qui avait précisément été déclaré inconstitutionnel par le jugement de 1916. Voilà qui tranchait la question principale.

"Pour ce qui est de la question 3, il fut répondu par la négative, mais avec cette observation supplémentaire: Leurs Seigneuries ne se prononcent pas quant à la compétence du parlement fédéral, en vertu de l'autorité qu'il détient au sujet des aubains et du commerce, de décréter ces articles 11 et 12, paragraphe 1 et de la loi des assurances. Ce point n'a pas été discuté à fond, bien qu'on l'ait signalé au cours des plaidoieries devant la Chambre de Leurs Seigneuries; cependant, vu qu'il n'a pas été directement soulevé par la question soumise, Leurs Seigneuries, ainsi qu'elles le donnèrent alors à entendre, considèrent qu'il ne serait pas à propos de formuler une opinion à cet égard. De l'avis de Leurs Seigneuries, il suffit de remplacer l'observation que fit lord Haldane en prononçant le jugement de la Chambre dans la cause du *Procureur général du Canada* v. *le procureur général de l'Alberta* (1916, 1 A.C. 588), soit qu'une mesure législative, bien conçue, obligeant les aubains, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de compagnies étrangères, à se munir d'un permis pour exercer le commerce des assurances au Canada, pourrait être du ressort du parlement.

"A la suite de ce jugement, le parlement fédéral abrogea par une loi modificatrice adoptée en 1924, le paragraphe 2 de l'article 12 de la loi de 1917. La loi de 1927, celle dont il s'agit dans la présente cause, reproduit, comme on l'a vu, les articles 11 et 12 et, sous les nouveaux numéros 66 et 67 les sanctions correspondantes à nouveau, et l'ancien article 508*c* du Code criminel de 1927 réapparaît à titre d'article 507, mais avec une exception, au sujet des compagnies d'assurance mutuelle, destinée à éviter la conséquence immédiate du jugement de 1924.

"Leurs Seigneuries sont maintenant en mesure de s'occuper directement de la première question soumise de la cause présente. A en juger par les citations de la cause des *Assureurs réciproques* ([1924] A.C. 328),

il est évident qu'en théorie la question est encore à débattre, et il ressort nettement du jugement rendu dans la cause de 1916 que les articles en question ne se justifient que si on peut leur appliquer ce que lord Haldane disait alors dans sa réponse à la question 2. Leurs Seigneuries la répètent ici: 'A cette question, Leurs Seigneuries répondent qu'en pareil cas, le Parlement aurait le droit, au moyen d'une mesure législative bien conçue, d'imposer une telle restriction. Elles sont d'avis que les paragraphes de l'article 91 relatifs à la réglementation du commerce et aux aubains lui confèrent ces pouvoirs.'

"L'opinion du tribunal inférieur était la suivante: De l'avis de deux savants juges, les articles étaient inconstitutionnels, qu'ils s'appliquent aux assureurs britanniques ou aux assureurs étrangers; mais trois juges, tout en admettant l'inconstitutionnalité des articles dans leur application aux sujets britanniques, estimaient qu'ils étaient réguliers quant aux aubains. Or, quant aux sujets britanniques, l'opinion était que, de toute évidence, d'après le jugement de lord Haldane, le seul pouvoir de restriction conféré n'existait que s'il était possible de le rattacher à la législation concernant les aubains et il était donc impossible d'étendre aux sujets britanniques l'application de ce jugement. Jusque là, Leurs Seigneuries reconnaissent le bien-fondé de cet argument, mais elles le jugent en même temps inutile parce qu'ils sont d'avis qu'il disparaît pour ainsi dire devant des raisons plus puissantes qui enlèvent toute valeur aux articles, au double point de vue des aubains et des sujets britanniques. Leurs Seigneuries estiment que, même si la cause des *Assureurs réciproques* ([1924] A.C. 328), après mûre réflexion on s'était abstenu de trancher la question, elle était en réalité tranchée par le principe posé dans cette cause-là. On y décida que l'on ne saurait se prévaloir spécieusement du Code criminel pour dissimuler l'objet réel de la loi qui était de contrôler le commerce d'assurances. Il fut, pour les mêmes motifs, décidé qu'il était futile de chercher, par une fausse définition, à invoquer l'article 95 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, qui a trait à l'immigration, pour la réglementation du commerce d'assurances. Ce qu'il faut examiner c'est la question de savoir si dans la véritable acception du terme, il s'agit ici d'une loi concernant les aubains, et c'est ce que lord Haldane entendait par 'loi bien conçue'. Leurs Seigneuries ne doutent pas que le parlement fédéral pourrait adopter une loi interdisant aux aubains d'entrer au Canada ou leur interdisant d'y entrer pour exercer un genre d'affaires sans permis, et que de plus, il pourrait les assujettir à certains règlements pendant leur séjour au Canada, leur prescrivant, par exemple, de faire rapport à des intervalles déterminés. Or, les articles dont il s'agit ne sont pas de cette nature; ils ne visent pas la situation d'un aubain comme tel, mais sous le couvert de la loi applicable aux aubains, tendent à intervenir dans le commerce des assurances, lequel, dans la première partie de la cause de 1916, a été déclaré ne relever que de la compétence provinciale. Leurs Seigneuries n'hésitent donc pas à affirmer que la loi en question n'est pas, relativement aux aubains, une loi 'bien conçue'.

"Pour ce qui est des sujets britanniques que l'on ne saurait dire être des aubains, une fois la fausse définition disparue, la remarque faite à propos des aubains immigrants est aussi d'application. Cette loi n'est pas bien conçue quant à l'immigration, mais elle constitue une démarche en vue d'imposer aux immigrants britanniques, quant au commerce des assurances, un code différent de celui que l'on a reconnu comme le seul valide, soit le Code provincial.

"Quant à la deuxième question, il semble à Leurs Seigneuries que précisément le même raisonnement est d'application. Le seul article qu'il faille citer est l'article 16, les autres n'étant qu'accessoires. Cet article est ainsi conçu: 16) Toute personne résidant au Canada qui fait assurer ses biens situés au Canada, ou un bien situé au Canada dans lequel elle possède un intérêt assurable autre que celui d'un assureur de ces biens, contre des risques autres que ceux de la mer *a*) par une compagnie britannique ou étrangère, ou par un assureur ou des assureurs britanniques ou étrangers qui ne sont pas autorisés par permis en vertu des dispositions de la loi des assurances, à faire le négoce des assurances au Canada; ou *b*) par une association de personnes formée aux fins d'échanger des contrats réciproques d'indemnisation d'après le plan connu sous le nom d'inter-assurance, et non autorisée par permis sous les dispositions de la loi des assurances, lorsque le siège social de cette association ou de son principal fondé de pouvoirs est hors du Canada, doit payer au ministre, le ou avant le trente et un décembre de chaque année, en sus de toute autre taxe payable en vertu d'une loi ou d'un statut existant, un impôt de cinq pour cent du total net que coûtent, à la personne susdite, toutes les assurances de l'année civile précédente.'

"Le pouvoir que possède le Parlement fédéral d'imposer des taxes ne fait aucun doute. Mais si la taxe ainsi imposée se rattache à un objet illégal, elle doit être annulée. D'après l'article 16 il y a lieu de présumer qu'un permis fédéral pour le commerce des assurances est valide dans tout le Canada et comporte le droit de faire des opérations d'assurance. Mais il a déjà été décidé qu'il n'en est pas ainsi; qu'un permis fédéral, pour ce qui est d'autoriser les transactions d'assurance dans une province, est un document sans valeur qui ne confère aucun droit que la partie exerçant ce commerce en vertu d'une loi provinciale ne possède pas déjà, si elle s'est conformée aux prescriptions de la province. C'est, en réalité, la même vieille tentative, sauf qu'on s'y prend d'autre façon.

"Leurs Seigneuries ne sauraient mieux faire que de citer et commenter certaines observations du juge Duff dans la cause des Assureurs réciproques ([1924] A.C. 328, 342). Voici ce qu'il dit: 'Conformément au principe inhérent à ces décisions, Leurs Seigneuries sont d'avis qu'il n'y a plus lieu de soutenir que le Parlement du Canada ne peut, en prétendant créer des sanctions pénales en vertu du paragraphe 27 de l'article 91, s'attribuer exclusivement un domaine de compétence dans lequel, sauf au cas d'une telle procédure, il ne saurait exercer une autorité légale, et que si, après l'avoir examinée dans son ensemble, on constate qu'une loi de caractère pénal porte, sous des aspects et pour des fins relevant exclusivement du domaine provincial, sur des questions attribuées à la province, cette loi ne saurait être déclarée valide.' Si, au lieu des mots 'créer des sanctions pénales en vertu du paragraphe 27 de l'article 91' vous substituez les mots 'exercer des pouvoirs de taxation sous le régime du paragraphe 3 de l'article 91' et si vous remplacez le mot 'pénal' le mot 'fiscal', la phrase expose fidèlement la manière de voir de Leurs Seigneuries."

LYMBURN v. MAYLAND (1932) A.C. 318

Cause N° 59

(Le vicomte Dunedin, lord Blanesburgh, lord Atkin, lord Russell of Killowen et sir George Lowndes.)

Décision rendue par lord Atkin.

Jugement de la Cour suprême de l'Alberta infirmé.

Loi provinciale déclarée constitutionnelle.

Le Dominion représenté comme partie intervenante.

La poursuite était en déclaration d'invalidité d'une loi provinciale.

Principe posé par la Chambre—

L'*Alberta Security Frauds Prevention Act,* 1930, n'était pas inconstitutionnel, parce que

a) cette loi n'empêchait pas absolument les compagnies fédérales de vendre leurs actions à moins qu'elles ne fussent inscrites, mais les assujetissait simplement à des dispositions régulières s'appliquant à toutes personnes faisant le négoce de valeurs, et

b) elle ne paraissait pas, dans l'ensemble, constituer un empiétement sur le pouvoir législatif du Dominion, dans le domaine du droit criminel, car l'article 20 de la loi, en tant qu'invalide en raison de cet empiétement, pouvait fort bien s'en détacher.

Lord Atkin:

"A l'examen de la structure de la loi on constate que, après un long article de définitions, elle se divise en cinq parties. Parmi les définitions importantes se trouve celle de 'courtier' qui s'applique à toute personne autre qu'un 'vendeur', lequel, d'après la définition de la loi exerce le 'négoce' de valeurs, et 'négoce' comprend la sollicitation ou l'obtention d'une souscription à une valeur quelconque. 'Vendeur' s'applique à toute personne employée par une compagnie pour la vente de titres. La Partie I est intitulée 'Inscription des courtiers et des vendeurs'; elle dispose en substance que nul ne peut faire le négoce de valeurs s'il ne s'est fait inscrire comme courtier ou vendeur. L'interdiction n'atteint que les 'personnes' mot qui, d'après l'article des définitions, ne s'applique pas aux sociétés commerciales Une société peut toutefois se faire inscrire et dans ce cas ses administrateurs ne sont

pas tenus à une inscription distincte. L'inscription se fait subordonnément à l'approbation du Procureur général qui peut ordonner que l'inscription soit refusée pour tout motif qui lui semble suffisant. Les inscrits doivent fournir une garantie personnelle et un cautionnement, de $500, dans chaque cas, dont le paiement est exigé si, entre autres choses, l'inscrit est (dans le cas de la garantie personnelle) 'accusé ou (dans le cas du cautionnement) 'déclaré coupable" d'un délit criminel, ou si l'on constate qu'il a commis une infraction à la loi ou aux règlements établis sous le régime de cette loi. On a allégué au nom du Procureur général du Dominion que le fait d'imposer une condition rendant le cautionnement payable après condamnation pour un délit criminel constituait un empiétement sur le droit exclusif du Dominion de légiférer en matière de droit criminel. Ce fait imposait indirectement une peine additionnelle pour un délit criminel. Leurs Seigneuries ne tiennent pas cette objection pour fondée. Si la loi est par ailleurs valide, l'imposition d'une condition d'ordre courant relativement à un cautionnement destiné à assurer une conduite irréprochable ne semble empiéter d'aucune façon sur le domaine du droit criminel.

"Il n'y a pas de raison de douter que le but principal visé dans cette partie de la loi est d'assurer que ceux qui se livrent au négoce des titres seront honnêtes et de bonne réputation et de protéger ainsi le public contre la fraude. Soit dit en passant, le filet a été suffisamment déployé pour qu'il s'étende à l'émission d'actions par une compagnie publique, de sorte qu'une compagnie ne peut lancer dans le public une émission d'actions sans employer à cette fin un courtier ou un vendeur inscrits ou sans être elle-même inscrite. On affirme que ces dispositions, en ce qu'elles s'appliquent aux compagnies fédérales, sont inconstitutionnelles, conformément aux principes énoncés par la présente Chambre dans les causes *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* ([1915] A.C. 330), *Great West Saddlery Co.* v. *le Roi* ([1921] 2 A.C. 91), et *Procureur général du Manitoba* v. *Procureur général du Canada* ([1929] A.C. 260). Ces causes portaient sur l'interdiction générale aux compagnies, soit de vendre, soit d'émettre leur capital, à moins qu'elles ne soient inscrites. La loi a été déclarée inconstitutionnelle parce que les pouvoirs législatifs de la province sont restreints de telle façon que 'le statut et les pouvoirs d'une compagnie fédérale, à ce titre, ne peuvent être abolis' cause (*John Deere Plow Co.* [1915] A.C. 330) et la loi sera invalide si elle rend une compagnie fédérale 'paralysée dans ses fonctions et ses activités' ou si elle en 'amoindrit sensiblement le statut et ses facultés essentielles', (*Great West Saddlery Co.* [1921] 2 A.C. 91). Leurs Seigneuries sont d'avis qu'il est impossible de faire cadrer cette loi avec un tel principe. Une compagnie fédérale constituée avec pouvoirs de se livrer à des affaires particulières est assujettie à la loi valide de la province quant à ces affaires et peut se trouver complètement paralysée dans ses entreprises spéciales, comme par une loi contre le trafic des spiritueux ou par les lois relatives à la propriété foncière. Si elle est constituée pour le commerce des valeurs, il semble n'exister aucune raison pour qu'elle ne soit pas assujettie aux lois régulières de la province quant aux affaires de tous ceux qui font le négoce des valeurs. Pour ce qui est de l'émission de capital, il n'y a pas d'interdiction complète comme dans la cause du *Manitoba* ([1929] A.C. 260), et il n'y a pas lieu de supposer qu'une compagnie honnête aurait de la peine à trouver dans la province des inscrits par l'intermédiaire desquels elle pourrait validement émettre ses actions. Rien n'existe qui autorise

Leurs Seigneuries à constater que les fonctions et les activités d'une compagnie ont été paralysées ou que son statut et ses facultés essentielles ont été sensiblement amoindris.

"Leurs Seigneuries ont discuté cette partie de la loi contre laquelle les intimés avaient surtout protesté, en partie parce que, affirmait-on, l'essence et la substance de la loi y étaient contenues et que, paralysant les compagnies fédérales, elle était intégralement invalide, et en partie parce que l'on affirmait que, même si on pouvait l'examiner isolément en ce qui concerne l'inscription des compagnies fédérales, il se pourrait que, la Partie II autorisant une enquête sur une infraction à la loi, l'on enquête, en vertu de cette Partie II, sur un délit irrégulièrement créé, et par conséquent, les dispositions de la Partie II relatives à l'enquête étaient ellesmêmes invalides. Ceci amène Leurs Seigneuries à l'examen de la Partie II et l'on constatera que, l'attaque contre l'inscription ayant échoué, il reste fort peu à dire contre cette partie de la loi.

"L'article 9, sous le régime duquel l'enquête contestée dans ces procédures a été ordonnée, confère au Procureur général ou à tout délégué nommé par lui le pouvoir d'interroger toute personne ou compagnie en vue de s'assurer si un acte frauduleux ou un délit contre la loi ou les règlements a été ou est commis ou est sur le point de l'être. La définition d' 'acte frauduleux' semble être très large, n'ayant dans certains cas aucun rapport avec les valeurs ou avec le négoce des valeurs, et il est possible que si la question devient pertinente un sens restreint serait attaché même aux termes d'application générale employés. Mais cela n'influe en rien sur la question de validité. L'enquête ne se limite pas aux questions d'inscription, de même que les personnes ou compagnies qui doivent être interrogées ne sont pas non plus exclusivement celles qui font ellesmêmes le négoce des titres. Il semble manifeste que le but visé par l'article ne serait pas atteint, à moins que les pouvoirs d'enquête ne s'étendissent aux personnes qui peuvent avoir une connaissance raisonnable, y compris les compagnies et les administrateurs des compagnies dont les titres pourraient être ou seraient sur le point de faire l'objet de transactions avec le public. Les dispositions de cette partie de la loi peuvent sembler avoir une longue portée, mais si elles tombent, comme Leurs Seigneuries le croient, dans le cadre de lois relatives à la propriété et aux droits civils, la législature provinciale, souveraine sous ce rapport, a seule le pouvoir et le devoir de déterminer quelle somme de protection le public en retirera. Il ne semble y avoir aucune raison d'exclure les compagnies fédérales des enquêtes du Procureur général visées par cet article, non plus qu'aucune incompatibilité entre cette loi et les pouvoirs conférés par la loi fédérale des compagnies de faire enquête à la demande de membres d'une compagnie et à une fin déterminée, c'est-à-dire d'examiner les affaires de la compagnie. Leurs Seigneuries ne sauraient partager l'opinion adoptée par la division d'Appel, savoir que, pour ce qui est de la question en litige, la législature provinciale n'a qu'un droit limité d'exiger des renseignements.

"La Partie III de la loi prévoit la nomination de vérificateurs pour l'apurement des comptes de courtiers et pour conseiller les comités exécutifs des Bourses de la province. Il n'y a donc pas lieu de contester la validité de ces dispositions.

"L'article 14 de la Partie IV contient une disposition constituant en délit, dans certaines opérations effectuées pour des clients, le fait pour un courtier de se départir du contrôle de valeurs qu'il détient pour

le compte de clients, et les articles 15 et 16 prescrivent l'inscription de ces opérations dans les registres voulus. Les dispositions pénales de l'article 14 ont subséquemment été incorporées au Code criminel du Dominion par l'article 5, 20 et 21, Geo. 5, chapitre 11 (Canada), article qui probablement embrasse maintenant ce domaine en ce qui concerne le droit criminel. Les dispositions principales de l'article qui annulent au gré du client la transaction contestée et les dispositions des autres articles de cette partie ne sauraient être attaquées. La Partie V renferme des dispositions générales qui ne réclament pas d'être relevées, sauf pour ce qui est de l'argument des intimés fondé sur le texte de l'article 20, lequel dispose (entre autres choses) que quiconque commet un acte frauduleux non punissable d'après le Code criminel du Canada sera passible d'une amende et de l'emprisonnement. On prétend que cela constitue un empiétement sur le pouvoir exclusif du Dominion de légiférer en matière de droit criminel. Etant donné l'ampleur de la définition de l'expression 'acte frauduleux' ci-dessus mentionnée, il se peut fort bien que cet argument soit fondé. Mais en tant que l'article est invalide, il semble qu'il peut être envisagé séparément. A tout événement, Leurs Seigneuries sont d'avis, après une revue de la loi tout entière, qu'on ne saurait voir dans la loi une tentative voilée d'empiétement sur le pouvoir exclusif du Dominion de légiférer en matière de droit criminel. Elles ont déjà dit pour quelles raisons la loi ne peut être tenue pour invalide comme abolissant le statut de compagnies fédérales. Par conséquent, les dispositions de la Partie II de la loi semblent être des prescriptions du ressort de la province relativement à la propriété et aux droits civils et doivent être observées par ceux qui y sont assujettis."

CROFT v. DUNPHY (1933) A.C. 156

Cause N° 60

(Lord Tomlin, lord Thankerton, lord Macmillan, lord Wright et sir George Lowndes.)

Dicision rendue par lord Macmillan.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada.

Jugement de ce tribunal infirmé.

Législation fédérale déclarée inconstitutionnelle.

Le Dominion n'était pas représenté officiellement, mais était en réalité l'appelant.

Les provinces non intéressées et non représentées.

Appel au sujet du pouvoir du Dominion de décréter des lois douanières d'application exterritoriale.

Principes posés par la Chambre:

1. Si une question relève de l'autorité législative du parlement du Canada, en vertu de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, la législation auto-

risée n'est restreinte par nulle autre considération que celle qui s'applique à la législation d'un Etat souverain, de sorte que, les lois douanières impériales ayant contenu des dispositions semblables à celles des dispositions canadiennes touchant les vaisseaux " qui rôdent " dans une zone de douze milles du littoral du Canada, et ces dispositions ayant depuis longtemps fait partie des lois douanières impériales, parce qu'on les a probablement jugées nécessaires pour leur efficacité, il s'ensuit que les dispositions du Dominion relatives à ces navires sont valides.

2. Que, dans les circonstances, il n'y avait pas lieu de déterminer si l'article 3 du Statut de Westminster, 1931, en vertu duquel " il est déclaré et statué que le parlement d'un dominion a le plein pouvoir d'adopter des lois d'une portée extra-territoriale ", était rétrospectif.

Lord Macmillan:

" On peut accepter comme principe général que les Etats ne peuvent légiférer efficacement que pour leurs propres territoires. Jusqu'à quelle distance vers la mer le territoire d'un Etat doit-il s'étendre, voilà une question d'interprétation de la loi internationale touchant laquelle Leurs Seigneuries ne jugent pas nécessaire de se prononcer. Mais quelles que soient les limites des eaux territoriales dans le sens international, on reconnaît depuis longtemps que, à certaines fins, notamment celles de police, de revenus, de santé publique et de pêcheries, un Etat peut décréter des lois visant les eaux qui longent ses côtes à une distance, vers la mer, excédant les limites ordinaires de son territoire. Mentionnons à cet effet la haute autorité de lord Stowell, qui, lorsqu'il était sir William Scott, a dit dans *The Le Louis* ([1817] 2 Dod. Adm. 210, 245): ' Les Etats maritimes ont réclamé le droit de perquisition et d'enquête dans les parties de l'océan avoisinant leurs rives, que, par simple courtoisie entre elles, les nations, pour leurs avantages communs, ont considéré comme parties de leurs dominions à diverses fins domestiques, et particulièrement pour des règlements fiscaux ou de défense touchant de plus près leur sécurité et leur bien-être. Telles sont nos lois relatives aux navires qui rôdent, lesquelles, dans les limites de certaines distances plus ou moins modérément assignées, assujettissent les navires étrangers à ce droit de ' visite '. Cette latitude spéciale dans ce domaine de législation est un sujet souvent traité dans les manuels de droit international." ...

" Mais, bien que l'on puisse admettre que le parlement impérial possède ces pouvoirs de législation, en vertu des lois et de la coutume internationales, l'intimé prétend que le Parlement du Canada n'est pas investi de tels pouvoirs. On ne conteste pas que, sous le régime de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, la législature du Dominion est absolument autorisée à décréter des lois douanières pour le Canada, mais

on maintient qu'elle ne peut inclure dans une telle législation aucune disposition applicable au delà de ses rives, ou, du moins, plus loin qu'une lieue marine du littoral.

" De l'avis de Leurs Seigneuries, le parlement du Canada n'est pas frappé de cette incapacité. Dès que l'on constate que l'objet d'une loi est de ceux au sujet desquels le parlement fédéral peut validement légiférer parce qu'il s'agit de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du Canada, ou d'un des sujets particuliers énumérés à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, Leurs Seigneuries ne voient aucune raison de restreindre la portée autorisée de cette législation par toute autre considération que celle qui est applicable à la législation d'un Etat absolument souverain.

" Dans la cause bien connue de la *Reine* v. *Burah* (3 App. Cas. 889) lord Selborne, en exprimant les vues de la Chambre dans le cas analogue de l'Inde, tient ce langage très significatif: 'La législature hindoue a des pouvoirs expressément limités par l'acte du parlement impérial qui l'a créée, et elle ne peut naturellement, rien faire au-delà des limites qui restreignent ces pouvoirs. Cependant, lorsqu'elle agit dans ces limites, elle n'est nullement un agent ou délégué du parlement impérial, mais elle jouit, comme c'était l'intention, de pouvoirs pléniers de législation aussi considérables, et de la même nature, que ceux du parlement lui-même'. Et, parlant de la législature provinciale de l'Ontario, sir Barnes Peacock, en rendant le jugement de cette Chambre dans la cause de *Hodge* v. *la Reine* (9 App. Cas. 117, 132), dit: 'En décrétant que l'Ontario avait droit à une législature et qu'il appartenait à son assemblée législative d'adopter des lois pour la province, et pour des fins provinciales relativement aux sujets mentionnés à l'article 92, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord lui conféra, non pas des pouvoirs qu'elle était censée exercer par délégation ou en qualité d'agent du parlement impérial, mais une autorité aussi complète et aussi vaste, dans les bornes prescrites par l'article 92, que le Parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer.' Ces observations s'appliquent *a fortiori* au parlement fédéral, si l'on substitue l'article 91 à l'article 92. Leurs Seigneuries rappellent également les paroles de lord Halsbury, quand il a exprimé les vues de la Chambre sur le pouvoir du parlement du Dominion de légiférer pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada, dans la cause de *Riel* v. *la Reine* (10 App. Cas. 675, 678). 'Les termes du statut', a dit Sa Seigneurie, 'sont susceptibles d'autoriser la plus grande latitude de législation pour atteindre les objets en vue.'

" La législation du parlement impérial, même en opposition avec ces principes généralement reconnus de droit international lie les tribunaux de ce pays qui doivent la mettre en vigueur, car dans ces tribunaux on ne peut contester la validité de la législation du parlement impérial: lord Justice General Dunedin, dans la cause de *Mortesen* v. *Peters* ([1906] 8 F. [J.C.] 93, 101). Il se peut que l'on nie la validité de la législation du parlement fédéral pour la raison qu'elle est contraire aux principes du droit international, mais ce doit être parce qu'il faut supposer que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'a pas conféré au parlement du Dominion le pouvoir de légiférer en opposition avec ces principes. Dans le cas présent, cependant, il ne s'agit pas de droit international, car la législation de la nature de celle dont on met la validité en doute est reconnue comme constitutionnelle par le droit international, et, quoi qu'il en soit, la disposition contestée ne s'applique pas aux vaisseaux

étrangers. Il s'agit simplement de savoir si le parlement impérial en conférant au Canada, comme on admet que cela s'est fait, le pouvoir absolu de décréter des lois douanières, a accordé ou refusé le pouvoir de mettre en vigueur les dispositions dont on conteste maintenant la validité. Il n'est pas du tout question d'infraction au droit des gens. Il s'agit d'une question d'ordre domestique entre le parlement impérial et le parlement du Canada.

" Lorsque, au cours de l'audition de la cause, il devint évident que c'était la nature de la controverse, Leurs Seigneuries jugèrent à propos de renseigner le procureur général de Sa Majesté afin qu'il pût, dans ce cas-là, intervenir au nom du gouvernement impérial. Le procureur général se présenta au tribunal de Leurs Seigneuries et déclara que, ayant examiné la question en jeu dans cette cause, il ne se croyait pas tenu d'intervenir à cet égard. On doit donc en conclure que les motifs de l'appelant à l'appui de la validité de cette législation canadienne ne sont pas considérés comme opposés à aucun intérêt impérial. Cela, naturellement, ne modifie en rien le simple point de droit provenant de l'interprétation de l'Acte de l'Amérique du Nord, vu que cette question a déjà été tranchée.

Lorsque l'on confère le pouvoir de légiférer touchant un sujet en particulier il est important, en déterminant la portée de ce pouvoir, de tenir compte de ce qui est ordinairement regardé comme étant du domaine de ce sujet en pratique législative, surtout celle de l'Etat, qui a accordé ce pouvoir. Ainsi, en considérant ce que le parlement fédéral pourrait convenablement et légitimement décréter, en vertu de son propre pouvoir législatif touchant la 'faillite et l'insolvabilité', on a jugé qu'il était à propos de discuter les dispositions ordinaires des lois de faillite: *Banque Royale du Canada* v. *Larue* (1928, A.C. 187). Dès le début, la législation douanière du parlement impérial a contenu des dispositions contre la contrebande autorisant la saisie des vaisseaux ayant à bord des marchandises imposables, lorsqu'on surprenait ces navires rôdant au large des côtes, à des distances dépassant de beaucoup les limites territoriales ordinaires. Dès 1768, on trouve dans le statut 9, George III, chapitre 9, article 22, une disposition autorisant la confiscation de marchandises imposables trouvées sur des vaisseaux rôdant dans un rayon de deux lieues marines de la rive. On a décrété depuis plusieurs lois de même nature, et étendu l'application de mesures de ce genre à une limite de vingt-quatre milles du littoral. De telles dispositions sont si bien connues dans les annales de la législation douanière de l'Angleterre que la série de lois qui les concernent sont succinctement appelées les *Hovering Acts.* Bien qu'ils aient tous été abrogés, le *Customs Consolidation Act* de 1876 autorisait, en vertu de l'article 179, la confiscation de tout vaisseau appartenant en tout ou en partie à des sujets britanniques, ou ayant à bord la moitié de sujets de Sa Majesté, s'il y avait sur ce vaisseau des marchandises prohibées dans un rayon de trois lieues du littoral du Royaume-Uni. Dans le cas de navires autres que britanniques la limite est fixée à une lieue de la côte. L'ancien *Imperial Act* de 1853 (16 et 17 Vict., chapitre 107), qui était en vigueur lorsque fut adopté l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, déterminait, dans l'article 212, des distances même plus grandes. Il est intéressant de noter, au point de vue historique, que le danger du commerce illicite entre l'île française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les possessions de l'Amérique du Nord de Sa Majesté

ont été l'objet d'une législation spéciale dans un statut de 1763, 4 Geo. III, chapitre 15. En vertu de l'article 35, tout vaisseau britannique qui rôdait en deçà de deux lieues de Saint-Pierre-et-Miquelon pouvait être saisi et confisqué.

"On verra donc que lorsque le parlement impérial, en 1867, a conféré au parlement du Canada le pouvoir absolu de légiférer touchant les douanes, on avait eu depuis longtemps l'habitude d'inclure, dans les statuts impériaux visant ce domaine, des dispositions exécutives applicables en dehors des limites territoriales ordinaires. Les mesures contre 'les navires qui rôdent' furent sans doute adoptées par le parlement impérial parce qu'il les jugea nécessaires afin de rendre efficace la législation contre la contrebande. Dans ces circonstances, il est difficile de concevoir que le parlement impérial, en conférant au parlement du Dominion de pleins pouvoirs de législation touchant les douanes, lui aurait refusé l'autorité d'adopter des dispositions semblables dans leur portée à celles qui avaient depuis longtemps fait partie intégrale de la législation douanière impériale et que l'on regardait probablement comme nécessaires pour son efficacité: voir cause du *Procureur général du Canada* v. *Cain* (1906, A.C. 542). L'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'impose pas cette restriction explicitement et Leurs Seigneuries ne se croient pas tenues de la sous-entendre et elles ne croient pas devoir en arriver à la même déduction en se basant sur les causes signalées par l'intimé, parce que ces causes ne sont pas *in pari materia*.

"On a fait observer à Leurs Seigneuries l'article 3 du Statut de Westminster de 1931, en vertu duquel 'il est déclaré et statué que le parlement d'un dominion a le plein pouvoir d'adopter des lois d'une portée extra-territoriale', et l'on a prétendu que cet article était d'effet rétrospectif. De l'avis de Leurs Seigneuries dans la présente cause, il suffit de faire remarquer à cet égard que la question de la validité de la législation extra-territoriale par le Dominion ne peut, au moins, surgir à l'avenir."

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE v. LA KINGCOME NAVIGATION CO. (1934) A.C. 45

Cause N° 61

(LORD BLANESBURGH, LORD ATKIN, LORD THANKERTON, LORD RUSSELL OF KILLOWEN ET SIR GEORGE LOWNDES.)

Décision rendue par lord Thankerton.

Appel d'un jugement de la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

Jugement de ce tribunal infirmé.

Législation provinciale déclarée valide.

Le Dominion non représenté.

La province de la Colombie-Britannique représentée comme appelante.

Principe posé par la Chambre:

Une taxe directe imposée à chaque consommateur d'essence, de prime abord valide en vertu du paragraphe 2 de l'article 92, n'empiète pas sur le pouvoir du Dominion de légiférer au sujet de la réglementation du trafic et du commerce.

Lord Thankerton:

" De l'avis de Leurs Seigneuries, ces décisions " (de la Chambre, déjà citées et discutées) " montrent clairement que si la taxe est exigée des personnes même qui sont censées l'acquitter, la taxation est directe, et qu'elle n'en est pas moins directe, même si on pouvait la désigner comme taxe d'accise, par exemple, ou si elle est perçue comme taxe d'accise ".

* * *

" L'intimé prétend, en dernier lieu, que le *Fuel-Oil Tax Act* empiétait sur le domaine du parlement fédéral, en ce sens qu'il réglementait le trafic et le commerce. Sauf que cette loi impose une taxe sur un article de commerce, qui n'est pas produit à l'état brut dans les limites de la province, il n'y a rien dans cette mesure suggérant qu'elle a pour objet la réglementation du trafic et du commerce, et l'intimé doit compter sur des circonstances extrinsèques telle que la concurrence de la houille sur le marché du combustible. Mais, si la taxation relève du paragraphe 2 de l'article 92, c'est-à-dire, si c'est une taxe directe imposée dans la province en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux, et si elle ne tend pas à réglementer le trafic et le commerce, il n'y a pas lieu de limiter le pouvoir législatif expressément conféré à la province. 'Si la Chambre juge que l'interprétation voulue de la loi autorise à conclure que l'article 92 confère un pouvoir législatif, elle aurait tout à fait tort

de nier son existence, devant la possibilité d'abus de ce pouvoir ou parce que ce dernier risquerait de restreindre le domaine qui autrement appartiendrait au parlement fédéral.' (*Banque de Toronto* v. *Lambe*). (12 App. Cas. 575, 587). La cause de *Lawson* v. *Interior Fruit and Vegetable Committee* ([1931] S.C.R. 357) offre un contraste intéressant, parce que, selon le statut, la législature provinciale cherchait à réglementer l'importation de marchandises."

(RENVOI AU SUJET DES LOIS RELATIVES AU REPOS HEBDOMADAIRE, AUX SALAIRES MINIMA ET AUX HEURES DE TRAVAIL)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO ET AUTRES (1937) A.C. 326

Cause N° 62

(LORD ATKIN, LORD THANKERTON, LORD MACMILLAN, LORD WRIGHT, M.R., ET SIR SIDNEY ROWLATT.)

Décision rendue par lord Atkin.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada touchant le renvoi par le Dominion (concernant la validité de la loi de 1935 sur le repos hebdomadaire dans les établissements industriels, de la loi de 1935 sur les salaires minima et de la loi de 1935 sur la limitation des heures de travail).

A la Cour suprême du Canada il y avait eu partage d'opinions.

Législation du Dominion déclarée inconstitutionnelle.

Le Dominion appelant et représenté.

Les provinces d'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique intimées et représentées.

Principes posés par la Chambre:

1. Toute la législation en question, concernant, comme elle le fait, " la propriété et les droits civils dans la province ", en vertu du paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, n'était pas du ressort du Parlement du Canada.

2. Cette législation n'était pas justifiable d'après l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, parce que les obligations que comportent les conventions ratifiées auxquelles cette législation était censée donner effet ne lient pas le Canada en tant que partie de l'Empire britannique, mais bien en vertu de son nouveau statut comme sujet de droit international, et ne naissent pas, par conséquent, d'un traité conclu entre l'Empire britannique et des pays étrangers.

3. La compétence de légiférer sur l'exécution d'obligations imposées par un traité canadien n'appartient pas exclusivement au parlement canadien.

4. Aux fins de la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, en vertu des articles 91 et 92, la législation en matière de traité n'existe pas comme telle. La répartition est fondée sur des catégories de sujets, et c'est la catégorie particulière de sujets faisant l'objet d'un traité qui déterminera le pouvoir législatif chargé de l'appliquer.

5. Son nouveau statut international et ses attributions exécutives plus étendues qui en découlent ne confèrent pas au Dominion une plus vaste compétence législative. Rien dans la constitution actuelle ne permet d'étendre la compétence du parlement fédéral jusqu'au point où elle irait de pair avec les attributions plus étendues de l'exécutif fédéral. Si les nouvelles attributions atteignent les catégories de sujets énumérées à l'article 92, la législation appuyant les nouvelles attributions relève uniquement des législatures provinciales. Dans le cas contraire, la compétence de la législature fédérale était définie à l'article 91, et existait *ab origine*. Le Dominion ne peut, par de simples promesses à des pays étrangers, se revêtir d'autorité législative incompatible avec la constitution à laquelle il doit son existence. La législation dont il s'agit ne portait pas sur des matières d'une telle imporance générale qu'il y avait lieu de méconnaître la distinction normale entre les pouvoirs spécifiés aux articles 91 et 92.

6. Le Dominion, en ce qui a trait aux pouvoirs législatifs, tant fédéraux que provinciaux, possède tous ceux qui sont nécessaires à l'exécution des traités. Mais les pou-

voirs législatifs restent séparés et si, dans l'exercice de ses attributions découlant de son nouveau statut international, le Dominion contracte des obligations, ces dernières doivent, quand il s'agit de lois concernant les catégories de sujets relevant des provinces, être remplies par l'ensemble des pouvoirs, c'est-à-dire au moyen d'une coopération entre le Dominion et les provinces.

Lord Atkin:

"La présente question fait partie d'un groupe d'instances introduites devant la Chambre par appel de la Cour suprême du Canada, qui avait statué, à la demande du gouverneur général en conseil, sur la validité de certaines lois du Canada édictées en 1934 et 1935. Le tribunal décidera de tous les appels en temps opportun, mais il veut d'abord prononcer sur celui qui regarde la loi sur le repos hebdomadaire dans les établissements industriels, la loi sur les salaires minima et la loi sur la limitation des heures de travail, à cause de l'importance exceptionnelle des questions en litige, et aussi parce qu'il y voit l'occasion de régler certains points qui reparaissent dans les autres instances. En premier lieu, il tient à exprimer sa reconnaissance aux avocats des gouvernements fédéral et provinciaux de leur précieuse collaboration. Ils ont fait tout leur possible pour fournir à la Chambre toutes les données, tant de fait que de droit, qui pouvaient lui être utiles dans ses importantes fonctions. Les plaidoiries étaient au point et ne péchaient pas par prolixité. Les lois qui font l'objet du présent litige ont été édictées, comme l'énoncent leurs titres respectifs, conformément à des conventions adoptées par l'Organisation internationale du Travail de la Société des Nations en vertu de la partie XIII du Traité de Versailles, daté du 28 juin 1919, qui concerne le travail. Les parties ont admis que chacune desdites lois touchait à la propriété et aux droits civils dans chaque province; et qu'il appartenait au gouvernement fédéral de prouver que néanmoins les lois en question étaient valides et ne dépassaient pas les pouvoirs législatifs reconnus au Parlement fédéral par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867. Les avocats du gouvernement fédéral ont soutenu qu'elles se défendaient, soit: 1) en vertu de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, comme lois "nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers", soit: 2) en vertu des pouvoirs généraux, quelquefois appelés pouvoirs non attribués, de légiférer en vue de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement du Canada sur toutes les catégories de sujets non expressément réservés par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord aux législatures provinciales, reconnus au parlement fédéral par l'article 91 dudit Acte.

"Les provinces ont répondu:

A la première affirmation,—

(*a*) que les obligations du Canada, le cas échéant, en vertu des accords relatifs au travail, ne naissaient point d'un traité ou de

traités conclus entre l'Empire britannique et des Etats étrangers; et qu'en conséquence l'article 132 ne s'appliquait pas;

(*b*) que le gouvernement fédéral n'avait aucunement l'autorité exécutive qu'on lui prêtait de conclure un traité de cette nature;

(*c*) que les obligations que le gouvernement fédéral prétendait avoir contractées et les pouvoirs législatifs qu'il voulait exercer ne découlaient nullement des termes du Traité de Versailles; et

A la seconde affirmation,—

que si le gouvernement fédéral ne pouvait se prévaloir que de l'article 91, la législation devenait nulle, car elle portait sur les catégories de sujets ressortissant exclusivement aux législatures provinciales en vertu de la loi, savoir: la propriété et les droits civils dans chaque province.

"Avant d'exprimer le jugement de la Chambre sur ces prétentions, il faut d'abord se reporter succintement à la partie XIII du Traité de Versailles, qui concerne le travail; à la procédure qu'elle fixe pour la création de conventions sur le travail; à la procédure suivie au Canada en pareille matière. Le traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919, s'est conclu entre les Puissances alliées et associées, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part. L'Empire britannique y était désigné comme l'une des principales Puissances alliées et associées; la haute partie contractante pour l'Empire britannique était Sa Majesté le Roi, représenté ordinairement par certains de ses ministres du Royaume-Uni et représenté quant au Dominion du Canada par les ministres de la Justice et des Douanes dudit Dominion, et quant aux autres Dominions par leurs ministres respectifs. Le traité s'ouvrait sur la partie I du pacte de la Société des Nations, par laquelle les hautes parties contractantes adoptaient ledit pacte; il s'ensuivait que les signataires nommés à l'annexe du pacte devenaient les premiers membres de la Société des Nations. Le Dominion du Canada était l'un des signataires et devenait, par le fait même, membre initial de la Société. Puis le traité réglait successivement les conditions de la paix. Il va de soi que celles-ci n'engageaient pas les membres de la Société des Nations, mais seulement les hautes parties contractantes, c'est-à-dire, quant à l'Empire britannique, Sa Majesté le Roi. La partie XIII, intitulée "Travail", expose d'abord que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, que celle-ci ne saurait reposer que sur la justice sociale, qui exige l'amélioration des conditions de travail dans le monde entier; elle stipule ensuite que les hautes parties contractantes s'entendent pour créer une organisation permanente chargée de réaliser les buts ci-haut énumérés, organisation dont feront partie les membres présents et futurs de la Société des Nations. Ladite organisation se composera d'une conférence générale de représentants des membres et d'un Bureau international du Travail. Après avoir réglé les sessions de la conférence et son fonctionnement, le traité passe aux articles 405 et 407:

"ARTICLE 405

"(1) Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle aura à déterminer si ces propositions devront prendre la forme: *a*) d'une "recommandation" à sou-

mettre à l'examen des Membres, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement; *b*) ou bien d'un projet de convention internationale à ratifier par les Membres.

" (2) Dans les deux cas, pour qu'une recommandation ou qu'un projet de convention soient adoptés au vote final par la Conférence, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents est requise.

"(3) En formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays.

" (4) Un exemplaire de la recommandation ou du projet de convention sera signé par le Président de la Conférence et le Directeur et sera déposé entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations. Celui-ci communiquera une copie certifiée conforme de la recommandation ou du projet de convention à chacun des Membres.

" (5) Chacun des Membres s'engage à soumettre dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

" (6) S'il s'agit d'une recommandation, les Membres informeront le Secrétaire général des mesures prises.

" (7) S'il s'agit d'un projet de convention, le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes, communiquera sa ratification formelle de la Convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention.

" (8) Si une recommandation n'est pas suivie d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recommandation ou bien si un projet de convention ne rencontre pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation.

" (9) Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations, le Gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel s'appliquent ces limitations comme une simple recommandation et les dispositions du présent article en ce qui regarde les recommandations s'appliqueront dans ce cas.

" (10) L'article ci-dessus sera interprété en conformité du principe suivant:

" En aucun cas il ne sera demandé à aucun des Membres, comme conséquence de l'adoption par la Conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée par sa législation au travailleur dont il s'agit.

“ARTICLE 407

“Tout projet qui, dans le scrutin final sur l’ensemble, ne recueillera pas la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les membres présents peut faire l’objet d’une convention particulière entre ceux des Membres de l’Organisation permanente qui en ont le désir.

“Toute convention particulière de cette nature devra être communiquée par les Gouvernements intéressés au Secrétaire général de la Société des Nations, lequel la fera enregistrer ”.

“On notera qu’un projet de convention est adopté par une majorité des deux tiers des délégués présents et qu’à la phase de l’adoption il n’a aucun effet exécutoire sur les membres; et que les délégués ne signent pas ce projet de convention non plus qu’ils prennent un engagement quelconque au nom des membres dont ils sont les délégués. Par conséquent, le mot “ratification ”, tel qu’il est usité au paragraphe 7 de l’article 405, n’est pas employé dans le sens qu’on lui prête dans la rédaction des traités: l’adoption formelle par une haute partie contractante d’une sanction préalable exprimée par la signature de ceux que l’on appelle communément plénipotentiaires. L’expression “assentiment à” ou “adhésion à” décrirait peut-être mieux la formalité qui entraîne la création, pour la première fois, d’une obligation quelconque aux termes de la Convention.

“Conformément aux dispositions de la partie XIII, des projets de conventions ont été adoptés par les conférences générales de l’Organisation internationale du Travail, ainsi qu’il suit:

29 octobre-29 novembre 1919 — Conférence.

Projet de convention limitant les heures du travail dans les établissements industriels.

25 octobre-19 novembre 1921 — Conférence.

Projet de convention concernant l’application de la Loi du repos hebdomadaire dans les établissements industriels.

30 mai-16 juin 1928 — Conférence.

Projet de convention concernant l’institution de méthodes de fixation des salaires minima.

“Chacune de ces conventions renfermait des stipulations destinées à obliger les membres qui les avaient ratifiées d’en rendre les dispositions exécutoires, à des dates désignées pour les deux premières conventions, savoir: le 1er juillet 1921 et le 1er janvier 1924 respectivement. Ces trois conventions ont été de fait ratifiées par le Dominion du Canada: le 1er mars 1935 pour les heures de travail, le 1er mars 1935 pour le repos hebdomadaire et le 12 avril 1935 pour les salaires minima.

“Ces conventions, dans chaque cas, furent approuvées aux mois de février et mars 1935 par des résolutions adoptées au Sénat et à la Chambre des communes. Cette ratification a été approuvée par un arrêté du gouverneur en conseil et enregistrée dans un acte de ratification exécuté par le Secrétaire d’Etat pour les Affaires extérieures du Canada, M. Bennett, et dûment communiquée au Secrétaire général de la Société des Nations. Les lois qui en substance donnent effet aux projets de conventions ont été adoptées par le Parlement du Canada et ont reçu la sanction royale: la Loi des heures de travail, le 5 juillet 1935, pour entrer en vigueur trois mois après sa sanction; la Loi du repos hebdomadaire, le 4 avril 1935, pour entrer en vigueur trois mois après sa sanction; la Loi des salaires minima,

le 28 juillet 1935, pour entrer en vigueur, en ce qui a trait à la convention, par proclamation du gouverneur général; mais cette proclamation n'a pas encore été faite. En 1925, le gouverneur général en conseil déféra à la Cour suprême les questions relatives aux obligations du Canada en vertu des dispositions de la Partie XIII du Traité de Versailles, et la question de déterminer si l'objet desdites conventions ressortissait aux législatures des provinces. Ce tribunal (*voir* 1925, S.C.R., 505) statua que les législatures des provinces étaient compétentes en la matière, sauf quant aux fonctionnaires du Dominion et quant aux territoires non compris dans les limites d'une province quelconque; et que l'obligation du Canada consistait à soumettre la Convention au lieutenant-gouverneur de chaque province afin qu'il puisse la communiquer à la législature de sa province, et à soumettre la question au parlement fédéral dans la mesure où la Convention l'intéresse. Cet avis semble avoir été accepté, et aucune autre mesure n'a été prise jusqu'à la date des mesures précitées, édictées en 1935.

" Leurs Seigneuries, ayant exposé les antécédents du présent renvoi, sont maintenant en état de discuter les prétentions des parties, lesquelles prétentions ont été résumées au début de ce jugement. Il serait essentiel d'avoir présente à l'esprit la distinction entre (1) la formation et (2) l'exécution des obligations imposées par un traité, appliquant ce mot à toute entente entre plusieurs Etats souverains. Dans les pays constituant l'Empire britannique, il y a une règle bien établie, celle qui veut que la conclusion d'un traité soit un acte qui ressortit à l'exécutif, tandis que l'accomplissement de ses obligations, s'il entraînait une modification aux lois du pays, demande l'intervention du pouvoir législatif. Contrairement à ce qui a lieu ailleurs, les stipulations d'un traité dûment ratifié n'ont pas dans l'Empire, en vertu de ce traité même, force de loi. Si l'Exécutif national, le gouvernement du jour, décide d'assumer les obligation d'un traité qui entraînent des modifications aux lois existantes, il doit demander au parlement l'assentiment toujours aléatoire aux modifications proposées à la loi. Afin d'être sûr de ce consentement, il s'efforcera très souvent, avant de demander la ratification finale, d'obtenir du parlement son approbation expresse. Mais on n'a jamais soutenu, et la loi ne déclare pas, que pareille approbation a force de loi ou qu'en droit elle empêche le parlement du jour ou son successeur de refuser sa sanction à toute mesure législative proposée dont il pourra plus tard être saisi. Sans aucun doute, le parlement, comme le fait remarquer le juge en chef, possède un contrôle constitutionnel sur l'Exécutif; mais il ressortit indiscutablement à l'Exécutif de créer des obligations stipulées dans les traités et de les sanctionner quant au fond et à la forme. Une fois qu'elles sont créées, bien qu'elles engagent l'Etat à l'égard des autres parties contractantes, le parlement peut refuser de les exécuter et laisser par conséquent l'Etat en défaut. Dans un Etat unitaire dont la législature possède des pouvoirs illimités, le problème est simple. Le parlement est libre de remplir ou de ne pas remplir les obligations d'un traité imposées à l'Etat par son Exécutif. La nature des obligations ne touche en rien à l'entière autorité de la législature de donner à ces obligations force de loi, si bon lui semble. Mais dans un Etat où la législature ne possède pas d'autorité absolue, dans un Etat fédéral où l'autorité législative est restreinte par un document constitutionnel, ou se partage entre différentes législatures selon les catégories de sujets soumis aux législateurs, le problème est complexe. L'exécution des obligations imposées par un traité peut relever de plusieurs législatures et reste problématique; et il appartient à l'exécutif d'obtenir

l'assentiment législatif non pas du seul parlement auquel il peut se trouver responsable, mais peut-être de plusieurs parlements auquel ne l'unit aucun rapport direct. La question n'est pas de savoir comment l'obligation a été créée, ce qui est du ressort de l'exécutif, mais bien de savoir comment on s'acquittera de cette obligation, ce qui dépend de l'autorité de la législature ou des législatures compétentes.

" Revenant encore une fois à la première analyse des prétentions des parties, on remarquera que l'argument 1 *b* des provinces intéresse exclusivement la genèse de l'obligation en matière de traités, alors que 1 *c* concerne la prétendue limitation des pouvoirs tant exécutifs que législatifs, par les termes exprès du traité. Si, toutefois, le parlement fédéral n'a jamais été revêtu de l'autorité législative nécessaire à l'exécution de l'obligation, ces questions ne se posent pas. Et puisque Leurs Seigneuries ont conclu que le problème déféré ne peut être résolu que du point de vue de la compétence législative, suivant leur usage consacré en matière de droit constitutionnel, elles s'abstiennent d'exprimer une opinion touchant les prétentions 1 *b* et *c,* lesquelles, de ce fait, n'importent pas. Les avocats n'ont exprimé aucun doute sur le statut international qu'avait acquis le Canada, lequel comporte sa participation à des traités internationaux en sa qualité de sujet de droit international. On a d'abord posé les questions générales suivantes: De quelle manière peut-on lier le Canada par l'exercice du pouvoir exécutif? doit-il s'exercer au nom du Roi, ou la prérogative de conclure des traités intéressant le Canada est-elle présentement décernée au gouverneur général en conseil, ou à ses ministres, soit par l'usage constitutionnel ou autrement? Et, dans l'espèce, la question s'étend aux projets de conventions interprétatifs des dispositions de l'article 405 du Traité de Versailles, et aussi à l'effet des délais prescrits par l'article 405 et par les conventions mêmes Leurs Seigneuries notent ces points aux fins d'établir clairement qu'elles n'expriment aucune opinion à leur sujet.

" Pour confirmer la validité de la législation, les avocats du Dominion ont invoqué d'abord l'article 132. En tant qu'on cherche à appliquer ledit article aux conventions, une fois ratifiées, la réponse est évidente. Les obligations ne lient pas le Canada en tant que partie de l'Empire britannique, mais bien en vertu de son nouveau statut comme sujet de droit international, et ne naissent pas, par conséquent, d'un traité conclu entre l'Empire britannique et des pays étrangers. C'est ce qui fut clairement établi par le jugement rendu dans la cause de la *Radio* (1932) A.C. 304, et Leurs Seigneuries estiment que la proposition ne souffre pas de doute. Il n'est pas nécessaire donc d'exposer longuement la distinction entre les pouvoirs législatifs accordés au Dominion d'exécuter des obligations qu'impose au Canada, comme pays de l'Empire, un exécutif impérial responsable envers le parlement impérial et par celui-ci régi, et le pouvoir législatif que possède le Dominion de remplir des obligations créées par l'exécutif fédéral, responsable au parlement du Dominion et régi par ce dernier. Bien qu'il soit vrai, comme on l'a signalé dans la cause de la *Radio,* qu'en 1867 on n'avait pas l'intention d'accorder au Dominion la compétence de conclure des traités, il est impossible d'étendre l'article à un événement que ne prévoyait pas le législateur. On a cherché également à exécuter l'article en affirmant que, bien que l'article ne soit pas applicable aux conventions, il s'applique manifestement, toutefois, au Traité de Versailles même, et que les engagements portant exécution des conventions naissent " en vertu " de ce traité du fait des stipulations de la partie XIII. Il est impossible d'agréer cette manière de voir. Aucune obligation de légiférer sur les matières en question n'existait avant que

l'exécutif canadien, laissé entièrement à sa discrétion, sans entraves, n'ait, de sa propre initiative, agréé les conventions: un *novus actus* que ne détermine pas le traité. Pour les besoins de cette législation, l'obligation naissait uniquement des conventions. Il appert que tous les membres de la Cour suprême ont rejeté l'argument fondé sur l'article 132; et Leurs Seigneuries abondent entièrement dans leur sens.

" Donc, si l'article 132 est écarté, la validité de la législation ne peut reposer que sur les articles 91 et 92. Or, il a fallu reconnaître que, normalement, cette législation entrait dans les catégories de sujets que l'article 92 attribue exclusivement aux législatures des provinces, savoir: la propriété et les droits civils dans les limites de la province. Telle fut, en effet, la teneur d'une décision rendue par la Cour suprême en 1925 à propos de ces mêmes conventions. Mais alors, par quel moyen cette législation peut-elle entrer dans les cadres des pouvoirs législatifs que l'article 91 confère au parlement fédéral? Elle ne figure pas aux catégories de sujets énumérés à l'article 91; et elle paraît être expressément exclue des pouvoirs généraux accordés par les premiers mots de cet article. Il paraît fort probable qu'aucun des membres de la Cour suprême ne se serait écarté de leur décision rendue en 1925, n'eût été l'opinion du juge en chef que les jugements du Comité judiciaire dans la cause de l'*Aéronautique* et dans la cause de la *Radio* les contraignaient à attribuer au Parlement canadien la compétence exclusive de légiférer sur l'exécution d'un traité. Leurs Seigneuries ne peuvent accepter pareille interprétation de ces décisions. La cause de l'*Aéronautique* (1932) A.C. 54, concernait la législation relative à l'exécution d'obligations imposées aux termes d'un traité conclu entre l'Empire et des pays étrangers. En l'instance, donc, l'article 132 s'appliquait clairement; et, sauf une observation à la fin du jugement, laquelle n'a pu être faite qu'incidemment (*obiter*), vu les motifs de la décision, on ne saurait dire que ce jugement s'applique en l'espèce présente. La décision dans la cause de la *Radio* (ci-dessus) offre plus de difficulté. A l'examiner de près, toutefois, on constate qu'elle était fondée en réalité sur l'avis que, dans l'espèce, la convention intéressait des questions qui n'entraient pas dans les catégories de sujets énumérés à l'article 92, ni même dans les catégories énumérées à l'article 91. Une partie de la question qui faisait l'objet de la convention, c'est-à-dire la radiodiffusion, pourrait entrer dans une catégorie énumérée, mais alors sous une rubrique " Télégraphie interprovinciale ", expressément exclue de l'article 92. Leurs Seigneuries sont convaincues que ni l'une ni l'autre de ces causes ne motivent l'opinion que la compétence législative en ce qui concerne l'exécution d'un traité canadien ressortit exclusivement aux autorités législatives du Dominion.

" Aux fins des articles 91 et 92, c'est-à-dire de la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, la législation en matière de traité n'existe pas comme telle. La répartition est fondée sur des catégories de sujets, et c'est la catégorie particulière de sujets faisant l'objet d'un traité qui déterminera le pouvoir législatif chargé de l'appliquer. Personne ne saurait douter que cette répartition soit une des conditions les plus essentielles, peut-être la plus essentielle entre toutes, du pacte interprovincial consacré par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Si l'on considère seulement la situation du Bas-Canada, le Québec d'aujourd'hui, on peut dire que l'existence de sa jurisprudence distincte touchant et la propriété et les droits civils tient au respect rigoureux de son autonomie législative en pareille matière. Il importe autant aux autres provinces, séparées par des différences aussi considérables que la distance de l'Atlantique au Pacifique, même si leur droit

repose sur la jurisprudence anglaise, de conserver leur autonomie législative en vue de ces différences. Il serait extraordinaire que le gouvernement fédéral, privé d'initiative, même recommandable, quant aux droits civils dans les provinces, pût, sans responsabilité envers lesdites provinces ni contrôle de leurs parlements, légiférer du simple fait d'un accord avec un pays étranger; et alors son parlement aurait l'autorité d'atteindre les droits provinciaux, dans toute la mesure de cet accord. On tendrait ainsi à saper les sauvegardes constitutionnelles de l'autonomie provinciale.

" De ce qui précède il faut conclure que son nouveau statut international et ses attributions exécutives plus étendues qui en découlent, ne confèrent pas au Dominion une plus vaste compétence législative. Il est vrai, comme l'a noté le juge en chef dans sa décision, que l'exécutif est maintenant revêtu des pouvoirs de faire des traités; d'autre part, le parlement du Canada, auquel il est responsable, le rend comptable de ces traités. Si le parlement n'en veut pas, on ne les conclut pas, ou alors les ministres subissent le sort prévu par la constitution. Mais cela est vrai de toutes les attributions de l'exécutif par rapport au parlement. Rien dans la constitution actuelle ne permet d'étendre la compétence du parlement fédéral jusqu'au point où elle irait de pair avec les attributions plus étendues de l'exécutif fédéral. Si les nouvelles attributions atteignent les catégories de sujets énumérées à l'article 92, la législation appuyant les nouvelles attributions relève uniquement des législatures provinciales. Dans le cas contraire, la compétence de la législature fédérale est définie à l'article 91 et existait *ab origine*. En d'autres termes, le Dominion ne peut, par de simples promesses à des pays étrangers, se revêtir d'une autorité législative incompatible avec la constitution à laquelle il doit son existence.

" Mais on a tenté d'établir la validité de la législation aux termes généraux de l'article 91, non seulement en ce qui concerne le pouvoir de faire des traités, mais aussi en ce qui concerne des questions d'une importance générale telle qu'elles sont ' devenues assez graves pour atteindre le corps politique,' et pour ' cesser d'être purement locales ou provinciales et revêtir un aspect national '. Il est intéressant de remarquer combien de fois les mots dont se sert lord Watson dans la cause du *Procureur général d'Ontario* v. *le Procureur général du Canada* (1896) A.C. 348, ont été employés sans succès dans des tentatives d'appuyer les empiétements sur les pouvoirs des législatures provinciales que confère l'article 92. Ces mots ne posaient aucun principe de droit constitutionnel; c'étaient des mots prudents visant à sauvegarder toute éventualité possible que personne alors n'avait intérêt ou ne songeait à définir. Dans son jugement sur le renvoi concernant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, commençant à la page 65 du dossier de la cause et traitant des six lois y mentionnées, le juge en chef a exposé la loi du Canada sur ce point de droit constitutionnel avec tant de force et de clarté que Leurs Seigneuries se sont abstenues de l'exposer de nouveau. Naturellement, le juge en chef, de son point de vue, fit exception de la législation touchant les traités. Sur ce point, Leurs Seigneuries ont exprimé leur opinion. Mais, cette réserve faite, elles ont approuvé et adopté ce qui y est énoncé. Elles considèrent que les nombreuses causes citées par le juge en chef fixent définitivement la jurisprudence sur les principes qu'il avait lui-même posés. Il suffit d'attirer l'attention sur les expressions que l'on trouve dans les diverses causes: ' circonstances anormales ', ' conditions exceptionnelles ', ' degré de nécessité ', (cause de la *Commission de commerce* [1922] 1 A.C. 191), 'dangers extraordinaires à la vie nationale du Canada ', ' fort exceptionnels ', ' épidémie de peste '

(cause *Snider* [1925] A.C. 396), pour indiquer jusqu'à quel point la cause actuelle s'éloigne des conditions susceptibles d'annuler la répartition normale des pouvoirs énoncés aux articles 91 et 92. Les quelques pages de l'arrêt du juge en chef formeront, espérons-nous, le *locus classicus* de la jurisprudence sur ce point, et préviendront tout litige futur.

" Il ne faut pas croire que cette décision signifie que le Canada n'a pas le pouvoir de légiférer en exécution de traités. Le Dominion, en ce qui a trait aux pouvoirs législatifs, tant fédéraux que provinciaux, possède tous ceux qui sont nécessaires à l'exécution des traités. Mais les pouvoirs législatifs restent séparés et si, dans l'exercice de ses attributions découlant de son nouveau statut international, le Dominion contracte des obligations, ces dernières doivent, quand il s'agit de lois concernant les catégories de sujets relevant des provinces, être remplies par l'ensemble des pouvoirs, c'est-à-dire au moyen d'une coopération entre le Dominion et les provinces. Bien que le navire de l'Etat vogue maintenant plus à l'aventure et sur des mers étrangères, il conserve encore ses compartiments étanches, partie essentielle de sa structure première La Cour suprême s'est divisée également et, par conséquent, le jugement formel ne pouvait qu'exposer les opinions des trois juges de chaque côté. Suivant l'opinion de Leurs Seigneuries, il faut répondre aux trois questions que la loi, dans chaque cas, dépasse les pouvoirs du parlement du Canada; et elles conseilleront humblement Sa Majesté en conséquence."

(*Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET AUTRES (1937) A.C. 377

Cause N° 63

(LORD ATKIN, LORD THANKERTON, LORD MACMILLAN, LORD WRIGHT, M.R., ET SIR SIDNEY ROWLATT.)

Décision rendue par lord Atkin.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada concernant un renvoi par le Dominion (touchant la validité de la loi sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934).

Jugement de la Cour suprême du Canada confirmé.

Législation du Dominion déclarée valide.

Les provinces de la Colombie-Britannique, d'Ontario et de Québec appelantes et représentées.

Le Dominion intimé et représenté.

[Note: Le comité judiciaire du Conseil privé ayant pour ainsi dire incorporé, sous forme de renvoi, la décision

de la Cour suprême du Canada dans la présente cause, à plusieurs des propres décisions de cette Chambre, ce jugement de la Cour suprême du Canada est exposé en entier ci-dessous, immédiatement à la suite de la décision de la Chambre].

Principes posés par la Chambre:

1. Les dispositions de la loi en question, en plus de porter sur la réglementation d'exportations étrangères et de commerce interprovincial, visant aussi, en termes qu'on ne saurait disjoindre, des transactions de tout produit naturel complétées dans la province et ne participant en rien du commerce interprovincial ou d'exportation, cette loi, dans son ensemble, n'était pas du ressort du parlement du Dominion.

2. Le paragraphe 2 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 (la réglementation du trafic et du commerce) ne permet pas la réglementation de genres particuliers de commerce confinés à la province, et la loi en question, par conséquent, en tant qu'elle a trait à des matières qui étaient, essentiellement locales et provinciales et touchaient à la propriété et aux droits civils, sujets exclusivement réservés à la législature provinciale, en vertu du paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, n'était pas de la compétence du parlement fédéral.

3. Toute la trame de la loi en question était inextricablement entremêlée, et ni l'article 9, qui vise le commerce interprovincial ou d'exportation, ni la partie II, qui a trait à un réel exercice du pouvoir législatif du Dominion en matière de droit criminel, ne saurait être considérés comme existant indépendamment de la législation principale et ne doivent être considérés que comme simplement subordonnés en partie à la loi principale.

*Lord Atkin*s

"Il s'agit d'un appel du jugement rendu par la Cour suprême du Canada sur un renvoi du gouverneur général en conseil, daté du 5 novembre 1935, en vue de déterminer si la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934, telle que modifiée par la Loi de 1935 modifiant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, dépasse la

compétence du Parlement du Canada. La Cour suprême a répondu, à l'unanimité, par l'affirmative.

"La loi comprend deux parties. La première prévoit l'établissement d'un Bureau fédéral d'organisation du marché, qui a, entre autres choses, le pouvoir de régler l'époque et l'endroit auxquels doit s'effectuer l'écoulement des produits naturels visés par un projet approuvé, de désigner l'organisme qui doit y servir d'intermédiaire, de déterminer le mode de distribution et la quantité, la qualité, la catégorie ou espèce du produit qui doit être mis en vente par qui que ce soit, à une époque quelconque, et d'interdire l'écoulement d'une denrée réglementée de n'importe quelle catégorie, qualité ou espèce.

"Ce bureau est investi d'autres pouvoirs qu'il n'est pas nécessaire d'énoncer plus en détail. Un projet de réglementation est mis en œuvre par un nombre représentatif de personnes s'occupant de la production ou de l'écoulement du produit naturel. Ce projet peut être déféré au Bureau par le ministre intéressé. Si le projet est approuvé tel que présenté, ou qu'il soit modifié par le Bureau et reçoive ensuite l'approbation du ministre, le gouverneur général en conseil peut l'approuver. Il est essentiel d'établir, à la satisfaction du gouverneur général en conseil, que le principal marché de la denrée est situé hors de la province où elle est produite, ou qu'une partie de la production peut être exportée. Cette dernière disposition établit clairement que la réglementation peut s'appliquer à la vente des produits naturels qui ne comptent pour rien dans le commerce d'exportation ou dans les échanges commerciaux entre provinces. Si le ministre est convaincu que le commerce d'un certain produit naturel subit un préjudice du fait de l'absence d'un projet constitué suivant les principes exposés plus haut, il peut lui-même soumettre un projet à l'approbation du gouverneur général en conseil. Ce dernier, sous le régime d'un décret ou d'un règlement, a le pouvoir de réglementer ou de restreindre l'importation au Canada d'un produit naturel qui y concurrence un produit réglementé. Il a aussi le pouvoir de réglementer ou de restreindre l'exportation du Canada de tout produit naturel. La partie II prévoit la nomination par le ministre d'un comité chargé d'enquêter sur toutes les questions se rattachant à la production ou à l'écoulement de produits naturels ou réglementés, afin de connaître les frais exigés pour la distribution d'un produit naturel ou réglementé. Le prélèvement de frais excessifs au détriment du public devient un acte criminel, et des dispositions sont établies pour traduire les coupables en justice.

"Il n'existe aucun doute que les dispositions de la loi visent la vente de tout produit naturel effectuée dans les limites de la province, et qu'elles ne concernent aucunement les échanges entre provinces ou le commerce d'exportation. Il ressort donc clairement que la loi est censée atteindre la propriété et les droits civils dans les limites de la province et que, si elle n'est pas restreinte à l'une des catégories de sujets énumérées à l'article 91, elle dépasse la compétence du Parlement fédéral. On a tenté de faire entrer cette loi dans la catégorie 2 de l'article 91, soit la réglementation du trafic et du commerce. On a particulièrement insisté sur les parties de la loi ayant trait aux échanges entre provinces et à l'exportation. Mais la réglementation du trafic et du commerce ne permet pas de réglementer des formes particulières de trafic et de commerce

dans les limites d'une province. Aussi le juge en chef s'exprime-t-il en ces termes dans son jugement:

"Les dispositions en question, en tant qu'elles portent sur des matières qui sont essentiellement locales et provinciales, échappent donc à la compétence du Parlement. Celui-ci ne peut s'arroger la juridiction absolue sur des matières d'intérêt local et provincial que supposent ces dispositions en légiférant simultanément sur les commerces extérieur et interprovincial et en confiant au même organisme la réglementation de ces derniers, ainsi que la réglementation du commerce exclusivement local et des commerçants et producteurs y intéressés. (*Le Roi* v. *Eastern Terminal Elevators* [1925] S.C.R. 434)."

" Leurs Seigneuries conviennent de ce point, et jugent inutile d'ajouter quoi que ce soit. On a aussi tenté d'invoquer à l'appui de la loi les pouvoirs généraux de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Leurs Seigneuries ont déjà traité de cette question dans leurs jugements antérieurs de la présente série, et n'ont pas besoin d'en répéter la teneur. La décision du juge en chef dans la présente cause infirme complètement ce motif de validité. En conséquence, l'affirmation que la loi constitue une atteinte à la juridiction provinciale et de ce fait se trouve nulle, reste sans réponse. On nous a cependant soutenu que des parties de la loi, notamment l'article 9 de la partie I, et toute la partie II sont de la compétence du Parlement: l'article 9, parce qu'il ne traite que du commerce interprovincial ou d'exportation, et la partie II, parce qu'elle ne dépasse pas les dispositions semblables de la Loi des enquêtes sur les coalitions et ressortit véritablement à l'autorité législative fédérale en matière criminelle. Il a été fait mention de l'article 26 de la loi, dont voici le texte:

"S'il est découvert que le Parlement a outrepassé ses pouvoirs dans l'adoption d'une ou plusieurs des dispositions de la présente loi, aucune des autres dispositions de la loi n'est tenu, de ce fait, pour inopérante ou *ultra vires*; mais ces dernières dispositions subsisteront comme si elles avaient été originairement édictées à titre de dispositions législatives distinctes et indépendantes et comme les seules dispositions de la loi, l'intention du Parlement étant de donner un effet indépendant, dans la mesure de ses pouvoirs, à chaque disposition législative et prescription contenue dans la présente loi."

" On prétend que c'est là une indication évidente de l'intention de la législature d'édicter toute partie de la loi qui pourrait être valide en elle-même, dans quelque forme tronquée que restera la loi une fois les autres parties rejetées. De plus, l'avocat de la Colombie-Britannique a demandé avec instance à la Chambre de déclarer que la loi dépassait la compétence du Parlement dans la mesure seulement où elle conférait au Bureau l'autorité de régler les questions locales non nécessairement subordonnées au pouvoir principal, et que la validité de chaque projet doit être déterminée suivant les questions qu'il fait naître. Nulle déclaration semblable n'a été demandée à la Cour suprême. La Colombie-Britannique ne s'est pas même fait représenter à l'audition au Canada; et une telle déclaration ne saurait être réclamée dans le mémoire pré-

senté à cette Chambre. Il est d'importance spéciale dans des questions constitutionnelles que cette Chambre soit, si possible, assistée de l'opinion des membres de la Cour suprême; et règle générale, la Chambre n'est pas disposée, en pareil cas, à entendre des réclamations qui n'ont jamais été formulées devant le tribunal du Dominion. Il n'aurait donc, en aucune circonstance, consenti à une déclaration semblable. Il est clair que les factums du gouvernement fédéral et de la province d'Ontario ont soulevé la question de distinguer dans la loi les parties valides de celles qui ne le sont pas; et Leurs Seigneuries furent informées, et elles acceptent sans doute l'information, que ce point a été mentionné devant la Cour suprême. A leur avis, on n'a pas insisté sur ce point, car le jugement très étudié de la Cour n'en fait aucune mention. Il semble se présenter deux réponses. D'abord, Leurs Seigneuries croient que toute la trame de la loi est très serrée, et que ni l'article 12 ni la partie II ne peuvent être envisagés comme indépendants des dispositions régissant la création d'un bureau et la réglementation des produits. L'article 26 ne saurait donner d'existence réelle à aucune loi distincte et indépendante. En second lieu, le gouvernement fédéral et la province de la Colombie-Britannique, dans leurs mémoires, affirment que les articles que l'on prétend maintenant séparables sont accessoires et subordonnés à la loi principale. Leurs Seigneuries estiment que cela est vrai; et vu que la loi principale est invalide parce qu'elle empiète essentiellement sur les droits provinciaux, les articles mentionnés doivent crouler avec elle, puisqu'ils y sont partiellement subordonnés. Ceci leur enlève la tâche de décider si elles auraient été justifiées, en traitant de problèmes constitutionnels de cette importance, de donner suite à des arguments incompatibles avec les raisons formellement exposées devant la Chambre dans les mémoires déposés par les parties respectives.

"On a donné à entendre à la Chambre que certaines des provinces attachent beaucoup d'importance à l'existence de projets d'organisation du marché tels que cette loi permet d'en établir, et on lui a signalé des lois provinciales établissant des régimes de vente provinciaux pour divers produits provinciaux. On a dit que, comme les provinces et le Dominion réunissent entre eux la totalité des pouvoirs législatifs, on devrait pouvoir combiner la législation fédérale et provinciale de façon que, chacune des parties, dans sa propre sphère, puisse, en collaboration avec l'autre, compléter le pouvoir de réglementation désiré. Leurs Seigneuries apprécient l'importance du but qu'on se propose. Tant que ne sera pas modifiée la répartition des fonctions législatives du Dominion et des provinces, il se peut bien que seule la collaboration leur permette d'obtenir des résultats satisfaisants. Mais il faudra élaborer la loi avec prudence, et ce résultat ne saurait être atteint par celle des parties qui, sortant de son propre domaine, empiète sur celui de l'autre. En l'espèce, Leurs Seigneuries sont incapables d'appuyer la loi fédérale dans son texte actuel. Par conséquent, elles conseilleront humblement à Sa Majesté de rejeter cet appel."

JUGEMENT DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA

Loi sur l'organisation du marché des produits naturels (1936) S.C.R. 398

Droit constitutionnel — Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934, 24-25 Geo. V, chap. 57, modifiée en 1935 par 25-26 Geo. V, chap. 64 — Validité constitutionnelle — Réglementation du commerce.

La *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934,* et la *Loi de 1935 modifiant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels* dépassent les pouvoirs du Parlement du Canada.

Effectivement, ces lois prétendent et de fait déclarent réglementer, dans les provinces du Canada, le commerce de denrées isolées et de catégories de denrées, au moyen d'une ou plusieurs commissions instituées sous le régime du statut. Les pouvoirs de réglementation dévolus aux commissions s'étendent non seulement au commerce extérieur et aux matières y relatives, ainsi qu'au commerce d'ordre interprovincial, mais aussi au commerce entièrement local et d'intérêt purement local. Une aussi vaste réglementation de commerces isolés ou de commerce de denrées isolées échappe à la compétence du Parlement du Canada. Pareil projet de réglementation ne peut être pratiquement réalisé, " vu la répartition des pouvoirs législatifs édictée par la loi constituante, sans la coopération des législatures provinciales " (cause de la *Commission de commerce* [1922] 1 A.C. 191, p. 201). Ladite législation ne peut être tenue pour un exercice valide de l'autorité générale de " faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ", accordée au Parlement fédéral par le début de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord."

QUESTION déférée à la Cour suprême du Canada par Son Excellence le gouverneur général en conseil, dans l'exercice des pouvoirs conférés par l'article 55 de la Loi de la Cour suprême (S.R.C. 1927, chap. 35): La Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934, telle que modifiée par la Loi de 1935 modifiant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, ou l'une quelconque de ses dispositions, dépasse-t-elle les pouvoirs du Parlement du Canada, et, le cas échéant, à quels égards ou dans quelle mesure?

Le jugement de la Cour a été prononcé par

M. LE JUGE EN CHEF DUFF.—Dans son argumentation, l'avocat du Dominion a allégué deux raisons en faveur de la validité de cette loi. Il a prétendu, en premier lieu, que celle-ci relevait de l'autorité générale de " faire des lois

pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", et, en second lieu, qu'elle se rattachait constitutionnellement aux questions visées par la deuxième rubrique de l'article 91, c'est-à-dire: "La réglementation du trafic et du commerce". Il convient d'examiner tout d'abord ce dernier motif.

En substance, ce sont les articles 3, 4 et 5 du statut qui nous intéressent.

Aux termes de l'article 3, le gouverneur général peut établir un bureau, portant la désignation de Bureau fédéral d'organisation du marché, pour réglementer l'écoulement des produits naturels, tel que ci-après prévu.

L'article 4 (1) accorde au Bureau le pouvoir

(*a*) De régler l'époque et l'endroit où la denrée réglementée doit être mise sur le marché, de désigner l'organisme par l'entremise duquel doit s'effectuer cette mise sur le marché; de déterminer le mode de distribution, la quantité et la qualité, catégorie ou espèce de la denrée réglementée qui doit être mise sur le marché par qui que ce soit, à une époque quelconque, et d'interdire l'écoulement d'une denrée réglementée de n'importe quelle catégorie, qualité ou espèce;

L'expression "mise sur le marché" est employée dans un sens étendu: elle comprend "l'achat et la vente, l'expédition pour la vente ou l'emmagasinage et l'offre en vente".

Le Bureau a également le pouvoir

(*c*) De conduire des opérations collectives pour l'égalisation des recettes provenant de la vente de la denrée réglementée; * * *

(*f*) De requérir l'une ou l'ensemble des personnes qui se livrent à la production ou à l'écoulement de la denrée réglementée d'enregistrer leurs nom, adresse et profession aux archives du Bureau, ou d'obtenir un permis du Bureau, ce permis étant susceptible d'annulation par le Bureau pour violation de quelque disposition de la présente loi ou d'un règlement établi sons son empire;

L'article 5 prévoit des projets d'organisation du marché en vertu desquels un conseil local, sous la surveillance du Bureau fédéral, règle l'écoulement du produit naturel y visé.

Aux fins de la discussion, il ne sera pas nécessaire de particulariser davantage les dispositions de ladite loi. A notre avis, ces dispositions ne rentrent aucunement dans le champ d'application de la deuxième rubrique de l'article 91, — la réglementation du trafic et du commerce, — dans

le sens attribué à ces mots par des décisions qui nous lient et que nous avons le devoir de suivre.

M. Rowell a allégué que le Comité judiciaire du Conseil privé, dans deux décisions récentes [cause de la *Proprietary Articles Trade Association* v. *le procureur général du Canada* (1) et renvoi sur la question de l'*Aéronautique* (2)] s'est manifestement détourné des principes qui régissent l'application de la clause des pouvoirs non attribués et celle de ce texte particulier également rédigé dans des termes très généraux. Vu les arguments qu'on nous a présentés, vu aussi la nature des dispositions législatives à l'étude, dont l'adoption remonte seulement à juillet 1934, il semble opportun, sinon nécessaire, d'examiner de nouveau les décisions et les motifs des décisions qui sont censées avoir jusqu'ici guidé cette Cour dans l'interprétation et l'application de la rubrique n° 2.

Le jugement rendu par la Chambre dans la cause *Parsons* (3) renferme l'élucidation bien connue des termes "réglementation du trafic et du commerce", élucidation qu'a expressément approuvée le Comité judiciaire dans la cause *Wharton's* (4). Les causes postérieures, où la Chambre a dû étudier la portée de la juridiction visée par la rubrique n° 2, portent les désignations suivantes: *Tramways de Montréal* (5); *le procureur général du Canada* v. *le procureur général d'Alberta* (6); *Commission de commerce* (7); *le procureur général de la Colombie-Britannique* v. *le procureur général du Canada* (8); *Toronto Electric Commissioners* v. *Snider* (9).

On a souvent considéré et parfois critiqué l'avis exprimé sur les débats de la cause Parsons (10). Il importe, selon nous, de le citer en entier (p. 112):

"Les termes 'réglementation du trafic et de commerce', pris dans leur sens le plus étendu, ont une ampleur suffisante en dehors du contexte ou des autres parties de l'Acte pour englober chaque domaine de réglementation du commerce, depuis les ententes politiques conclues avec les gouvernements étrangers et exigeant la sanction du parlement jusqu'aux règlements minutieux s'appliquant aux commerces particuliers. On constate

(1) [1931] A.C. 310.
(2) [1932] A.C. 54.
(3) [1881] 7 A.C. 96, p. 112 *et seq.*
(4) [1915] A.C. 340.
(5) [1912] A.C. 33.
(6) [1916] 1 A.C. 588.
(7) [1922] 1 A.C. 191.
(8) [1924] A.C. 222.
(9) [1925] A.C. 396.
(10) [1881] A.C. 96.

toutefois, en examinant la loi, que ces termes n'ont pas été employés dans ce sens le plus étendu. Tout d'abord le rapprochement de la rubrique 2 avec les catégories de sujets d'un intérêt national en général indique que le législateur, en attribuant ce pouvoir au parlement du Dominion, visait la réglementation du commerce en général. S'il avait voulu que ces termes eussent toute la portée dont leur signification littérale est susceptible, il n'eût pas été nécessaire de mentionner plusieurs des autres catégories de sujets énumérées dans l'article 91; comme, par exemple, 15, banques; 17, les poids et mesures; 18, les lettres de change et les billets à ordre; 19, l'intérêt de l'argent et même 21, la banqueroute et la faillite.

"On a pu employer 'réglementation du trafic et du commerce' dans le même sens, à peu près, que l'expression 'règlements de commerce', qui se trouve dans l'Acte d'Union entre l'Angleterre et l'Ecosse (6 Anne, chap. 11). Il en est ainsi du sens attribué à ces mots dans les lois d'Etat relatives au commerce. L'article V dudit Acte d'Union accordait à tous les sujets du Royaume-Uni 'la liberté absolue du commerce et de la navigation' en provenance ou à destination de tous endroits du Royaume-Uni et des colonies. Aux termes de l'article VI, toutes les parties du Royaume-Uni, à compter de l'Union, étaient assujetties aux *mêmes* 'prohibitions, restrictions et *règlements de commerce*'. Depuis cette Union, le Parlement a adopté, à différentes époques, des lois visant et réglementant des commerces déterminés dans une partie seulement du Royaume-Uni, sans qu'on y ait vu une violation des Articles d'Union. Ainsi, les lois réglementant la vente des boissons enivrantes varient notoirement dans les deux royaumes. Il en est de même pour les lois sur la faillite et divers autres sujets.

"Par conséquent, si l'on interprète les mots 'réglementation du trafic et du commerce' en s'aidant des divers moyens mentionnés plus haut, on voit que ces termes devraient inclure les arrangements politiques concernant le commerce qui requièrent la sanction du parlement, la réglementation du commerce dans les matières d'intérêt interprovincial, et il se peut qu'ils comprennent la réglementation générale du commerce s'appliquant à tout le Dominion. Leurs Seigneuries s'abstiennent dans la présente circonstance de tenter d'établir les limites de l'autorité du parlement du Dominion dans cette voie. Pour juger la présente cause, elles croient qu'il suffit de dire que, d'après elles, le pouvoir fédéral de légiférer pour réglementer le commerce ne comprend pas le pouvoir de légiférer pour réglementer les contrats d'un commerce en particulier, tel que les affaires d'assurance dans une province déterminée, et que, par conséquent, l'autorité législative du parlement fédéral ne vient pas ici en conflit avec le pouvoir assigné à la législature de l'Ontario par le paragraphe 13 de l'article 92, quant aux droits civils et de propriété.

"Après avoir ainsi envisagé la présente cause, il devient inutile de se demander jusqu'à quel point le pouvoir général d'établir des règlements sur le trafic et le commerce, lorsqu'il est validement exercé par le parlement fédéral, peut légalement modifier ou atteindre la propriété et les droits civils dans les provinces, ou la compétence législative des parlements provinciaux sur ces sujets;"

La décision même,—on le constate,—portait que l'autorité de légiférer pour la réglementation du trafic et du

commerce ne prévoit pas le pouvoir de réglementer, par législation, les contrats d'un négoce ou commerce particulier au sein d'une seule province. Sans décider que ce pouvoir de réglementation ne s'étend pas à la réglementation illimitée de professions et commerces particuliers, le jugement nous le donne bien à entendre. D'autre part, rien dans le jugement n'indique que la réglementation du commerce extérieur est exclue du champ d'application de ladite autorité; rien non plus, quelle que soit la portée précise de ce pouvoir, n'y donne à entendre que le parlement, en légiférant sur des sujets strictement restreints à la réglementation du trafic et du commerce, devient inapte à légiférer sur des questions qui, par ailleurs, ressortissent exclusivement à l'autorité provinciale, si cette législation est nécessairement accessoire à l'exercice de ses attributions exclusives en la matière.

Cette question a été élucidée davantage par le jugement du Comité judiciaire dans la cause du *procureur général du Canada* v. *le procureur général d'Alberta* (1). On y a maintenu que cette autorité ne s'étend pas à la réglementation, moyennant un système de permis, d'un " commerce particulier que, par ailleurs, des Canadiens pourraient exercer en toute liberté dans les provinces ". Ici encore, rien ne donne à entendre que le commerce d'une denrée particulière, en tant qu'extérieur ou interprovincial, échappe à l'exclusive autorité régulatrice du Dominion.

Il convient maintenant de revenir sur la discussion de ce sujet dans la cause des *Tramways de Montréal* (2). C'est lord Atkinson qui rédigea le jugement de la Chambre, dont faisaient également partie lord Loreburn et lord Macnaghten. Le différend concernait la validité d'une ordonnance rendue par la Commission des chemins de fer, sous le régime d'une disposition de la Loi fédérale des chemins de fer qui enjoignait aux propriétaires des Tramways de Montréal, — une entreprise locale au sens de la 10e rubrique de l'article 92 et normalement sujette, d'une façon exclusive, au contrôle de la législature provinciale, — de conclure un contrat avec les propriétaires du *Montreal Park and Island Railway,* lequel chemin de fer était soumis à la

(1) [1916] 1 A.C. 588. (2) [1912] A.C. 333.

juridiction exclusive du parlement du Canada et relié au réseau des tramways, touchant les tarifs que devaient imposer les propriétaires des Tramways pour le trafic direct sur la voie des tramways et sur celle du Park and Island Railway.

De l'aveu général, la législature de Québec n'avait pas le pouvoir de légiférer en ce qui concerne l'entreprise fédérale, et on a prétendu, en invoquant plusieurs raisons, que le Parlement fédéral possédait nécessairement l'autorité voulue pour légiférer en matière de trafic direct et, à ce dernier égard, pour le chemin de fer provincial. On a déclaré que cette autorité découlait, *inter alia,* de la clause des pouvoirs non attribués et de la rubrique nº 2 de l'article 91, soit “la réglementation du trafic et du commerce”. Pour décider l'appel, Leurs Seigneuries étaient astreintes à statuer sur ces deux thèses, qui furent étudiées dans un seul passage. Nous allons maintenant en fournir le texte. Leurs Seigneuries ont tiré les principes suivants du jugement rendu dans la cause du *procureur général d'Ontario* v. *le procureur général du Canada* (1) et les ont tenus pour applicables à la matière dont ils étaient saisis:

(1) que l'exception énoncée vers la fin de l'article 91 n'était pas censée déroger à l'autorité législative accordée aux législatures provinciales par le 16e paragraphe de l'article 92, sauf pour permettre au Parlement canadien de s'occuper des questions locales ou privées dans les cas où cette législation est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir conféré à ce parlement sous les rubriques énumérées à l'article 91; (2) que l'exception à la fin de l'article 91 ne s'applique pas aux matières non spécifiées parmi les sujets de législation énumérés dans ce dernier article et que, en légiférant sur des sujets qui ne sont pas ainsi énumérés, le Parlement fédéral est privé de toute autorité pour empiéter sur quelque catégorie de sujets exclusivement assignée à la législature provinciale par l'article 92; (3) que, d'après ces dispositions législatives, c'est-à-dire les articles 91 et 92, l'exercice par le Parlement canadien du pouvoir de légiférer sur tous sujets non énumérés à l'article 91, devrait strictement se restreindre aux questions qui sont incontestablement d'importance ou d'intérêt national et ne doit empiéter sur la législation provinciale à l'égard d'aucune catégorie de matières énoncée à l'article 92; (4) que toute autre interprétation des pouvoirs généraux qui, en sus de ses pouvoirs énumérés, sont conférés au parlement du Canada par l'article 91, non seulement serait contraire à l'esprit de la loi, mais détruirait en pratique l'autonomie des provinces; et, finalement, que si le Parlement du Canada avait l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont sensiblement d'intérêt local

(1) [1896] A.C. 491.

ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion, il n'existerait guère de sujet sur lequel il ne pût légiférer à l'exclusion d'une législation provinciale (1912, A.C. p. 343.)

Leurs Seigneuries continuent:

Il semble à Leurs Seigneuries que les mêmes considérations s'appliquent à deux des matières énumérées à l'article 91, savoir: la réglementation du trafic et du commerce. Lesdits mots, dans leur acception la plus large, autoriseraient le parlement du Canada à légiférer sur plusieurs des sujets spécifiquement énumérés à l'article 92, ce qui empiéterait dangereusement sur l'autonomie locale de la province. Selon Leurs Seigneuries, ces déclarations formelles influent considérablement sur la question à trancher dans la présente circonstance, bien que la cause même où elles furent formulées différât tout à fait de la cause actuelle et que la décision alors rendue ne s'applique guère ou point à cette dernière cause. En apparence, il y fut établi que l'empiétement sur les droits des provinces nécessairement visés par la Loi des chemins de fer et par l'ordonnance des commissaires, à l'égard de l'un des sujets énumérés à l'article 92, c'est-à-dire de la législation sur les chemins de fer d'intérêt local, ne peut se justifier par l'argument que cette loi et cette ordonnance concernent la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ou qu'elles se rattachent à la réglementation du commerce.

Il faut naturellement examiner les idées générales de ce passage au point de vue du différend dont Leurs Seigneuries étaient saisies. Comme nous l'avons constaté, celles-ci étudiaient la question de savoir si, dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de réglementation du commerce, le Dominion a l'autorité voulue pour légiférer sur une entreprise ou un ouvrage local de la catégorie exclusivement assignée, *prima facie,* à la juridiction de la province par la rubrique n° 10 de l'article 92. Mais le passage précité signale, comme on l'a fait remarquer devant cette Cour dans la cause *Lawson* v. *Interior Tree Fruit & Vegetable Committee* (1), la distinction à observer entre ce qui est de portée ou d'intérêt national et ce qui, dans chaque province, est d'ordre privé ou local, c'est-à-dire d'ordre provincial, en décidant si une disposition législative particulière relève de l'autorité fédérale relative à la réglementation du commerce.

Dans la cause du *Procureur général de la Colombie-Britannique* v. *le Procureur général du Canada* (2), la Chambre a connu de la question de la réglementation du

(1) [1931] S.C.R. 357, p. 367.

(2) [1924] A.C. 222.

commerce extérieur. Il s'agissait, en l'espèce, de la compétence du Dominion du Canada pour imposer des droits douaniers sur les boissons alcooliques importées au Canada par le gouvernement de la Colombie-Britannique, dans le dessein de les vendre lui-même. Le jugement prononcé par lord Buckmaster signale que l'imposition de droits douaniers peut tendre à la réglementation du trafic et du commerce ou viser simultanément à réglementer le trafic et le commerce et à prélever de l'argent; on y a exprimé l'opinion que l'article 125 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui interdit la taxation des biens de la Couronne, ne devrait être interprété ni appliqué de manière à entraver l'autorité dévolue au parlement du Canada pour réglementer le trafic et le commerce et imposer des droits douaniers à cet effet.

Ladite décision semble très clairement comporter que, par une disposition législative du parlement du Canada, le commerce d'une denrée particulière ou d'une catégorie de denrées particulières peut être assujetti à une réglementation au moyen de droits douaniers.

Une autre décision qu'il ne faut pas oublier de mentionner, c'est celle qu'a rendue le Comité judiciaire, en 1885, sur le renvoi relatif à la validité des lois fédérales sur les permis de boissons, alors que Leurs Seigneuries ont jugé que l'établissement d'un système de permis locaux pour le commerce des boissons dépassait les pouvoirs du parlement fédéral.

Il semble résulter de ces décisions que la réglementation du trafic et du commerce, au sens que lui donne l'article 91, ne comprend ni la réglementation de professions ou négoces particuliers, ou encore d'un genre particulier de commerce, comme les opérations d'assurances à l'intérieur des provinces, ni la réglementation du commerce de denrées particulières ou de catégories particulières de denrées en tant que ces affaires sont locales au point de vue provincial, tandis que, d'un autre côté, elle embrasse la réglementation du commerce extérieur ou interprovincial et telle législation complémentaire qui peut être nécessairement accessoire à l'exercice de ces attributions.

Il est une autre sorte de réglementation qu'on a considérée comme ressortissant à la rubrique n° 2 [*John Deere Plow Company* v. *Wharton* (1)]: la réglementation accessoire à quelque mesure fédérale sur des sujets étrangers à l'article 92, comme, par exemple, la constitution en corporation des compagnies fédérales.

Sans aucun doute, ces propositions ne fournissent pas une définition complète de l'autorité conférée par la deuxième subdivision de l'article 91. Logiquement, elles laissent assez de place pour une juridiction possible concernant le "commerce général" ou "les règlements généraux de commerce applicables à tout le Dominion", deux expressions que renferme le jugement dans la cause *Parsons*. De façon générale, ces propositions reposent sur la considération mentionnée dans la cause *Parsons* (2), qui découle de la spécification de sujets particuliers dans l'article 91 et de la nécessité de limiter la portée naturelle des mots suivants:

afin de préserver de toute diminution sérieuse, sinon d'une extinction effective, le degré d'autonomie dont les provinces étaient destinées à jouir d'après le principe général de la loi. [Cause *Lawson* (3).]

Les restrictions apportées à la signification naturelle des mots, dans la mesure où elles sont dictées par ces considérations, peuvent être légitimement tenues pour une conséquence rigoureuse de l'application de principes d'interprétation arrêtés suivant lesquels on a reconnu, dès le début, que les termes des articles 91 et 92 doivent être étudiés réciproquement et parfois même que leur sens doit être modifié pour rendre ces articles exécutoires.

La nécessité d'une pareille restriction semble démontrable si l'on consulte la clause finale de l'article 91, ainsi conçue:

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

(1) [1915] A.C. 330. (2) [1881] 7 A.C. 96.
(3) [1931] S.C.R. 357, p. 366.

Dans la cause du *procureur général d'Ontario* v. *le procureur général du Canada* (1), on a jugé que les termes de cette exception étaient destinés à comprendre toutes les matières énumérées sous les seize rubriques de l'article 92; et, dans la cause du *procureur général du Canada* v. *le procureur général d'Ontario* (2), on a posé en principe et décidé que l'article 91 renferme une déclaration législative d'après laquelle la législation relative à toute question relevant strictement de l'une des catégories de sujets spécialement désignées à l'article 91 échappe, comme telle, à la compétence d'une législature provinciale sous le régime de l'article 92.

Lorsqu'une question rentre dans l'une de ces catégories déterminées, disent Leurs Seigneuries, la législation édictée à son égard par un parlement provincial est par elles tenue pour inadmissible.

La décision rendue dans la cause *Hodge* v. *la Reine* (3), à l'effet qu'une province a le pouvoir de réglementer le commerce des boissons moyennant un système de permis local, paraît incompatible avec l'argument que cette réglementation locale du commerce de denrées particulières relève strictement d'une catégorie de sujets comprise dans l'expression générale "réglementation du trafic et du commerce". C'est l'opinion qu'a formulée le Conseil dans la cause du *procureur général d'Alberta* v. *le procureur général du Canada* (4). C'est aussi ce qui semble nécessairement résulter du jugement rendu par le Conseil sur le renvoi de 1885 relatif aux lois fédérales sur les permis de boissons et déjà mentionné.

Si, en ce qui concerne les produits naturels, tels qu'ils sont définis par la loi, les provinces sont dépourvues de l'autorité de réglementer le commerce desdits produits concernant les opérations désignées à l'article 4 (1) *a*), on ne saurait guère contester, semble-t-il, que les pouvoirs des provinces sont beaucoup plus restreints qu'on ne l'avait généralement supposé. Si ce manque de pouvoir existe à l'égard des produits naturels, il existe aussi pour tout ce qui peut faire l'objet d'un commerce. En outre, si le Domi-

(1) [1896] A.C. 359.
(2) [1898] A.C. 700, p. 715.
(3) [1883] 9 A.C. 117.
(4) [1928] A.C. 475.

nion a la compétence voulue pour édicter l'article 4 (1) *f*) comme disposition relevant strictement de la "réglementation du trafic et du commerce", les provinces sont alors privées du pouvoir de réglementer le commerce d'une ou plusieurs denrées, en accordant des permis aux personnes qui en pratiquent la production, l'achat et la vente, l'expédition pour la vente ou l'emmagasinage et l'offre en vente, d'une manière exclusivement locale et provinciale. L'admission de cette opinion sur les pouvoirs des provinces semble incompatible, non seulement avec ce qu'on a décidé dans la cause *Hodge* v. *la Reine* (1), mais aussi avec le jugement de la cause des *Tramways de Montréal* (2) et celui rendu dans la cause de la *Commission de commerce* (3). Ce dernier paraît déclarer très nettement qu'en l'absence de circonstances tout à fait particulières, du genre de celles que signale la décision du Conseil, lesdites questions, comme matière législative, sont de la compétence des provinces en vertu de l'article 92.

Les dispositions en question, en tant qu'elle portent sur des matières essentiellement locales et provinciales, échappent donc à la compétence du parlement. Celui-ci ne peut s'arroger la juridiction absolue sur des matières d'intérêt local et provincial que supposent ces dispositions en légiférant simultanément sur les commerces extérieur et interprovincial et en confiant au même organisme la réglementation de ces derniers, ainsi que la réglementation du commerce exclusivement local et des commerçants et producteurs y intéressés. [*Le Roi* v. *Eastern Terminal Elevators*] (4).

Il convient aussi de noter que ces dispositions législatives fonctionnent comme réglementation du commerce de denrées particulières et d'espèces particulières de denrées. Les règlements projetés ne constituent pas des règlements généraux sur le commerce dans son ensemble ni des règlements de commerce général, au sens du jugement rendu dans la cause *Parsons*.

(1) [1883] 9 A.C. 117.
(2) [1912] A.C. 33.
(3) [1922] 1 A.C. 191.
(4) [1925] S.C.R. 434.

Nous abordons maintenant les jugements prononcés dans la cause de la *Commission de commerce* et la cause *Snider* (1).

Le passage suivant renferme l'opinion du Conseil dans la cause *Snider*:

On ne renforce pas, non plus, la thèse du Dominion en invoquant le pouvoir spécifique de réglementer le trafic et le commerce, conféré par l'article 91. Dans la cause *Citizens Insurance Company* v. *Parsons* (2), on a posé en principe que le fait de placer cette rubrique (n° 2 de l'art. 91) dans les catégories de sujets d'intérêt national et général indique bien l'intention du Parlement impérial en accordant ce pouvoir en 1867: il songeait à une réglementation concernant le trafic et le commerce en général. Toute autre interprétation aurait rendu inutile, comme on l'a signalé, la mention spéciale de certaines autres rubriques (banques, lettres de change et billets à ordre) relativement auxquelles il a été significativement jugé indispensable d'insérer une telle mention. La législation fédérale ne pouvait donc s'occuper des contrats d'un commerce ou négoce particulier d'une manière qui la mettrait en opposition avec les pouvoirs attribués aux provinces sur la propriété et les droits civils relatifs à la réglementation du trafic et du commerce. La compétence du Dominion a un réel effet déterminé quand elle sert de complément à ce que le Gouvernement fédéral est spécifiquement autorisé à accomplir indépendamment de la réglementation générale du trafic et du commerce, comme dans le cas de la création de compagnies fédérales pouvant exercer des opérations commerciales dans tout le Canada. C'est ce qu'a fait ressortir la décision rendue dans la cause *John Deere Plow Company* v. *Wharton* (3). Il en est ainsi de l'exercice d'un pouvoir requis dans une circonstance critique, telle que la guerre, dans l'intérêt du Canada tout entier, pouvoir qui peut agir en dehors des énumérations déterminées aux deux articles 91 et 92. Dans la cause du *procureur général du Canada* v. *le procureur général d'Alberta* (4), concernant une législation entreprise par le Dominion en matière d'assurances, on a signalé l'opportunité d'admettre que l'autorité de légiférer pour la réglementation du trafic et du commerce ne s'étend pas à la réglementation,—moyennant permis, par exemple,—d'un commerce particulier que des Canadiens seraient, par ailleurs, libres de pratiquer dans les provinces. Selon Leurs Seigneuries, il est maintenant clair qu'on ne peut considérer le pouvoir de réglementer le trafic et le commerce comme permettant au parlement fédéral de réglementer les droits civils dans les provinces, sauf dans la mesure où ce pouvoir peut être invoqué pour appuyer la capacité indépendamment conférée sous le régime d'autres termes de l'article 91.

Il est bien évident que Leurs Seigneuries ne traitent pas ici de la réglementation ni du commerce extérieur ni du commerce interprovincial. En l'espèce, il suffit de déclarer que Leurs Seigneuries ont jugé nécessaire ou oppor-

(1) [1925] A.C. 396.
(2) [1881] 7 A.C. 96, p. 112.
(3) [1915] A.C. 330, p. 340.
(4) [1916] 1 A.C. 588, p. 596.

tun, pour trancher un point qui leur a été soumis, d'examiner l'étendue du pouvoir conféré par la rubrique n° 2 de l'article 91, et qu'aucune interprétation concevable des termes en question ne pouvait logiquement leur permettre d'appuyer l'autorité de la loi en discussion.

Il ne paraît pas nécessaire d'entreprendre une analyse circonstanciée des jugements rendus dans les renvois sur l'*Aéronautique* (4) et sur la *Radio* (5). La décision du renvoi sur la *Radio* (5) s'appuyait sur deux motifs: en premier lieu, pour les raisons expliquées à fond dans le jugement, la législation en question (qui tendait à rendre exécutoire une obligation internationale liant le Canada) restait dans les limites de la compétence prévue par la clause des pouvoirs non attribués; et, en second lieu, les instruments employés en radiophonie entrent dans la catégorie des entreprises ressortissant exclusivement au Canada par l'application combinée de la rubrique n° 10 de l'article 92 et de la rubrique n° 29 de l'article 91. Dans ce dernier jugement, on a fait observer que les décisions rendues dans le renvoi sur l'*Aéronautique* (1) reposaient principalement sur l'application de l'article 132. Le fond des dispositions législatives et règlements effectivement ou hypothétiquement examinés dans ces deux causes n'a aucune ressemblance avec la matière de la présente législation.

Rien, dans l'un ou l'autre de ces jugements, ne permet de conclure que Leurs Seigneuries avaient l'intention de rejeter leurs propres décisions susmentionnées ou les raisons sur lesquelles elles étaient fondées.

Il est peut-être indispensable d'inclure une autre remarque, bien qu'elle forme simplement un corollaire de ce qui précède. Est constitutionnelle la législation nécessairement accessoire à l'exercice des pouvoirs incontestables du Dominion concernant la réglementation du trafic et du commerce, quoique cette législation empiète peut-être sur les sujets réservés aux provinces par l'article 92. Cependant, on ne saurait sérieusement prétendre qu'une législation générale sur le commerce local, comme celle prévue par la présente disposition législative, est, au sens propre, nécessairement accessoire à la réglementation du commerce

(1) [1932] A.C. 54. (2) [1932] A.C. 304.

extérieur ou du commerce interprovincial, ou des deux à la fois.

Dans ses dispositions essentielles, la loi considérée ne semble offrir aucun principe législatif qui soit pratiquement réalisable,

vu la répartition des pouvoirs législatifs édictée par la loi constituante, sans la coopération des législatures provinciales,

pour citer le jugement du Comité judiciaire dans la cause de la *Commission de commerce* (1).

Une remarque s'impose avant que nous abordions la thèse voulant que la présente loi constitue un exercice valide du pouvoir accordé au Parlement par la clause initiale de l'article 91. On a insisté sur cet argument pour appuyer six des lois qui nous ont été déférées, c'est-à-dire les lois sur les salaires minima, la limitation des heures de travail, le repos hebdomadaire, le placement et les assurances sociales, les arrangements entre cultivateurs et créanciers, ainsi que la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, qui fait l'objet du présent examen. Les propos qui suivent ont été spécialement rédigés sous le rapport des trois premières de ces lois, l'argument sur le renvoi qui les concerne déclarant qu'en dehors du fait que les matières de ces dispositions législatives sont des sujets de conventions internationales à l'égard desquelles on a assumé des obligations internationales, elles sont traitées sous des aspects étrangers à l'article 92 et peuvent seulement constituer le fond d'une législation visée par la clause initiale de l'article 91. Toutefois, ce qui suit regarde, en substance, l'argument présenté à l'appui de toutes les lois mentionnées, et il a été jugé opportun de l'introduire ici même.

La lettre de la loi ne doit pas nous échapper. En vertu des mots initiaux de l'article 91,

il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces.

En conformité de l'article 92,

dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets.

(1) [1922] 1 A.C. 191, p. 201.

énumérées. Ces catégories de sujets comprennent la propriété et les droits civils dans la province (rubrique n° 13).

L'article 94 déclare:

Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, le Parlement du Canada pourra adopter des mesures à l'effet de pourvoir à l'uniformité de toutes les lois ou de parties des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, et de la procédure dans tous les tribunaux ou aucun des tribunaux de ces trois provinces; et depuis et après la passation d'aucun acte à cet effet, le pouvoir du parlement du Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncés dans tel acte, sera illimité, nonobstant toute chose au contraire dans le présent acte; mais tout acte du parlement du Canada pourvoyant à cette uniformité n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adopté et décrété par la législature de cette province.

L'article 94,—on le voit,—n'est aucunement applicable à la province de Québec.

On ne saurait plus clairement ou, à la vérité, plus explicitement déclarer que "la propriété et les droits civils" ne sont pas des sujets réservés au Parlement du Canada par le début de l'article 91.

Les sujets énumérés qui sont attribués au Parlement par le second membre de cet article ne nous intéressent pas. Il en est ainsi de l'alinéa final de l'article, manifestement inapplicable, comme l'ont reconnu les tribunaux, au premier membre de l'article, qui seul est maintenant pertinent.

Les décisions du Comité judiciaire ont établi que l'expression " propriété et droits civils " est employée dans le " sens le plus large," sous réserve, naturellement, des limitations résultant expressément de l'exception des rubriques énumérées de l'article 91 et implicitement de la spécification des sujets dans l'article 92.

Il convient de noter, dit le Conseil dans la cause *Citizens' Insurance Company* v. *Parsons* (1), que les mêmes mots " droits civils " sont employés dans l'Acte de 14 Geo. III, chap. 83, pourvoyant au gouvernement de la province de Québec. L'article 8 dudit Acte prescrivait que les sujets canadiens de Sa Majesté dans la province de Québec devaient jouir de leur propriété, de leurs coutumes et de leurs autres droits civils comme auparavant, et que, dans toutes les contestations relatives à la propriété et aux droits civils, on devait recourir aux lois du Canada et décider ces questions en conformité desdites lois. Dans ce statut, les termes " propriété " et " droits civils " sont nettement employés dans leur sens le plus

(1) [1881] 7 A.C. 96, p. 111.

large: on n'est pas fondé à prétendre que, dans la loi considérée, leur acception est différente et plus étroite.

De l'aveu général, la législation concerne les droits civils; elle influence, contrôle et réglemente, dans chacune des provinces, les droits civils de la population; néanmoins, il est dit que le véritable sujet de ladite législation ne réside pas dans ces droits civils, qui sont contrôlés et réglementés, mais ailleurs.

La clause initiale de l'article 91 a été souvent étudiée. Personne ne conteste maintenant que l'exception qui soustrait à la portée du pouvoir général toutes les matières assignées à l'autorité exclusive des législatures, doive recevoir son plein effet. Cependant, il a été posé en principe que les questions normalement comprises dans les sujets énumérés à l'article 92 peuvent, dans des circonstances extraordinaires, prendre des aspects d'une importance suffisante pour les soustraire à l'application dudit article.

L'argument s'appuie principalement sur deux phrases du jugement du Conseil dans la cause du *procureur général d'Ontario* v. *le procureur général du Canada* (1). Ce jugement portait sur les réponses à fournir à certaines questions posées à cette Cour par le gouverneur général en conseil, questions qui concernaient la juridiction d'une législature provinciale quant à la prohibition de certaines opérations afférentes au trafic des boissons. Les deux phrases se rencontrent dans la discussion de la septième question, relative au pouvoir de la législature ontarienne d'édicter un article de la loi provinciale intitulée: "An Act respecting local option in the matter of liquor selling". Au cours de cette discussion, Leurs Seigneuries ont traité de l'autorité générale dont le parlement du Canada est investi sous le régime de la première des dispositions introductoires de l'article 91, précédemment citée, et elles ont fait les commentaires suivants:

* * * l'exception de l'article 92, édictée par les mots qui terminent l'article 91, est inapplicable aux matières non spécifiées parmi les sujets de législation énumérés; et, en légiférant sur ces sujets, le Parlement fédéral n'est autorisé à empiéter sur aucune catégorie de sujets exclusivement attribuée aux législatures provinciales par l'article 92. Selon Leurs Seigneuries, ces dispositions législatives démontrent que le Parle-

(1) [1896] A.C. 348.

ment canadien, en exerçant le pouvoir de légiférer sur tout sujet non énuméré à l'article 91, devrait se borner strictement à légiférer sur des questions qui sont incontestablement d'ordre ou d'intérêt national, et qu'il ne devrait empiéter sur la législation provinciale à l'égard d'aucune catégorie de sujets énoncée à l'article 92. Toute autre interprétation de la compétence générale qui, en sus de ses pouvoirs énumérés, se trouve conférée au parlement du Canada par l'article 91, non seulement serait contraire à l'esprit de la loi, mais détruirait en pratique l'autonomie des provinces, suivant l'opinion de Leurs Seigneuries. Si l'on en venait à admettre que le parlement du Canada a l'autorité voulue pour adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont sensiblement d'intérêt local ou privé, en invoquant la supposition que ces questions concernant également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, il n'existerait guère de sujet sur lequel il ne pût légiférer à l'exclusion des législatures provinciales.

Et Leurs Seigneuries d'ajouter, dans les deux phrases sur lesquelles on s'appuie actuellement:

Leurs Seigneuries ne doutent pas que certaines questions originairement locales et provinciales puissent acquérir des proportions assez considérables pour intéresser le corps politique du Dominion et permettre au parlement canadien d'adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition dans l'intérêt du Dominion. Toutefois, il faut exercer une grande prudence en distinguant ce qui est local et provincial, et par conséquent du ressort des législatures provinciales, d'avec ce qui a cessé d'être purement local ou provincial et a revêtu un aspect national, de telle façon qu'il soit de la compétence du parlement canadien.

Nous estimons que, pour bien comprendre ces deux dernières phrases, il serait opportun de les lire en regard du texte qui les précède. L'expérience paraît démontrer une certaine tendance à ne pas s'occuper des limites impliquées dans le langage délibérément mesuré dont s'est servi le Conseil. Selon les apparences, on a supposé que le Conseil y établit une règle d'interprétation à l'effet que toutes les questions comprises dans l'une quelconque des subdivisions énumérées de l'article 92 peuvent " acquérir des proportions assez considérables pour . . . . cesser d'être purement locales ou provinciales " et devenir, sous quelque autre aspect, des sujets concernant " la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ", ce qui les assujettirait à la juridiction législative du Parlement canadien.

Il doit être extrêmement difficile d'appliquer pareille règle aux questions relevant, par exemple, de la première subdivision de l'article 92, qui se rapporte à la modification des constitutions provinciales " nonobstant toute dis-

position du présent acte ". D'après le texte de la loi, on semble avoir voulu que l'autorité soit absolue. Autrement dit, il paraît être manifestement déclaré que les questions comprises dans la matière essentielle de la constitution de la province " sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur " sont locales et provinciales et qu'elles ne peuvent entrer dans aucune des catégories de sujets de l'article 91.

Alors, la décision rendue dans la cause *Montreal Park & Island Railway* v. *la ville de Montréal* (1) semble péremptoire sur le point que les entreprises et ouvrages locaux, sous réserve des exceptions prévues dans la subdivision n° 10 de l'article 92, et les matières comprises dans cette description, sont des sujets locaux et provinciaux au sens de l'article 92 et soustraits à l'autorité générale conférée par la disposition initiale de l'article 91.

On pourrait en dire autant de la célébration du mariage dans la province. Le mariage et le divorce sont déférés sans réserve au Dominion, en vertu de la rubrique n° 26 de l'article 91, mais on a jugé que l'article 92 (12) a pour effet de soustraire à la juridiction fédérale relative au mariage et au divorce la question de la célébration du mariage dans la province. Il est fort difficile de supposer que la célébration du mariage, vu cette formelle déclaration législative, pourrait prendre des aspects qui la ferait ressortir à l'autorité générale du Dominion concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, au point, par exemple, de permettre au Dominion d'interdire ou de priver de son effet légal une cérémonie de mariage religieuse. Cette remarque s'applique également à la taxation dans les limites de la province (rubrique n° 2), aux emprunts de deniers sur le seul crédit de la province (rubrique n° 3), aux institutions municipales dans la province (rubrique n° 8), à l'administration de la justice, y compris la création de tribunaux de justice et la procédure en matières civiles devant les tribunaux (rubrique n° 14).

D'après la déclaration faite par lord Macnaghten dans la cause *Manitoba Licence Holders* (2), au nom d'une Chambre comprenant lord Hobhouse, lord Davey, lord

(1) [1912] A.C. 333. (2) [1902] A.C. 73.

Robertson et lord Lindley, il est douteux pour Leurs Seigneuries qu'on puisse tenir la *Loi de tempérance du Canada* pour un exercice valide du pouvoir fédéral en invoquant la supposition que cette matière législative était comprise dans la rubrique n° 13.

* * * un examen attentif du jugement, dans la cause du *procureur général d'Ontario* v. *le procureur général du Dominion* (1), amène à conclure que, selon le Conseil, la cause tombe sous la rubrique n° 16 plutôt que sous la rubrique n° 13. Et cette opinion semble la meilleure à Leurs Seigneuries (2).

Le jugement ajoute:

En vérité, s'il faut considérer la cause comme abordant des questions visées par la catégorie de sujets énumérée à la rubrique n° 13, il y a lieu de se demander si le Parlement fédéral pourrait légitimement se mêler de la juridiction de la province à cet égard.

Lord Davey, qui a participé à cette décision, était membre de la Chambre qui a prononcé le jugement où se rencontrent les deux phrases considérées.

Comme nous l'avons signalé, le langage de lord Watson est délibérément mesuré. Il ne déclare pas que toute question qui atteint des proportions assez considérables pour intéresser le corps politique du Dominion ressortit par conséquent à la clause introductoire de l'article 91. Mais il dit que "certaines questions" peuvent atteindre des proportions assez considérables pour intéresser le corps politique du Dominion et, d'après l'interprétation que nous estimons appropriée au contexte, de la manière et dans la mesure qui peuvent "autoriser le Parlement canadien à adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition..." Ainsi, dans la seconde phrase, il ne vise pas toutes les questions d'intérêt national, au sens le plus large de ces mots, mais uniquement celles qui sont d'intérêt national au point de les assujettir à la juridiction du Parlement canadien.

L'application du principe implicite de ce passage comportera toujours des difficultés. On peut constater ce fait en se référant à l'historique de la *Loi de tempérance du Canada*. Les clauses prohibitives de la législation touchent indubitablement aux droits civils; néanmoins, dans la cause

(1) [1896] A.C. 348. (2) [1902] A.C. 78.

Russell v. *la Reine* (1), le Conseil a jugé que la matière essentielle de la législation n'était pas "la propriété et les droits civils", mais plutôt une question relative à l'ordre public et étroitement connexe au droit criminel. On l'a assimilée aux lois "qui apportent des restrictions à la vente ou à la garde de drogues vénéneuses ou de substances dangereusement explosives. . . . . pour la raison que la vente ou l'usage libre de ces articles compromet la sécurité publique, et qui rendent coupable d'un acte criminel. . . quiconque viole ces restrictions. . ." On l'a appelée "une législation. . . . . relative à la sécurité et à l'ordre publics. . . . . et entrant dans la catégorie des lois. . . . . pour favoriser l'ordre, la sécurité ou la moralité publique, rendant passibles de poursuites criminelles et de châtiment ceux qui les transgressent. . . . ."

Malheureusement, la cause est restée incontestée sur ce point, M. Benjamin admettant que les dispositions législatives seraient tombées sous l'autorité générale du Dominion si on avait immédiatement exécuté la loi dans chacune des parties du Dominion. On a signalé plus d'une fois la difficulté de concilier cette décision avec le jugement ultérieur d'une très puissante Chambre dans la cause relative aux permis de boissons, où il a été conclu à l'inconstitutionnalité d'une loi du Parlement fédéral portant réglementation, par permis, de la vente des boissons, nonobstant le préambule suivant:

> Considérant qu'il convient de réglementer le trafic et la vente des boissons enivrantes; considérant aussi qu'il est opportun de rendre uniforme dans tout le Canada la loi qui les concerne et d'établir, en l'espèce, des dispositions législatives pour mieux assurer le maintien de la paix et de l'ordre...

Puis, le jugement prononcé par lord Watson dans la cause du *procureur général d'Ontario* v. *le procureur général du Canada* (2) renferme, à la page 362, le commentaire suivant:

> Le jugement de cette Chambre dans la cause *Russell* v. *la Reine* (2) a libéré Leurs Seigneuries du difficile devoir de rechercher si la Loi de tempérance du Canada de 1886 concerne la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada au point d'assujettir ses dispositions à la compétence législative du parlement canadien.

(1) [1881] 7 A.C. 829. (2) [1896] A.C. 348.

La cause *Russel* v. *la Reine* (1) a été expliquée dans une décision plus récente que nous allons aborder dans un instant. Voici ce qui nous intéresse présentement: Les juges éminents qui ont été saisis des causes que nous avons mentionnées se sont trouvés dans le doute et dans l'embarras sur la question de savoir si la prohibition et la réglementation du droit d'exercer la fabrication ou le commerce de boissons enivrantes dans tout le Dominion pourraient, vu leur analogie avec la législation réglant ou supprimant la fabrication ou la vente de drogues vénéneuses ou d'explosifs et la relation des sujets traités avec l'ordre public et le droit criminel, se justifier comme dispositions législatives prévues par la clause initiale de l'article 91. Les juges prudents hésiteront à négliger, dans l'examen de ces questions, la " grande prudence " conseillée par lord Watson. Il est manifeste que les termes extraits du jugement de lord Watson ne sont pas destinés par eux-mêmes à fournir un critérium pour décider, dans n'importe quelle cause donnée, si une question tombant sous la rubrique " la propriété et les droits civils dans la province " a pris des aspects qui la détachent des catégories de sujets visées par l'article 92. L'interprétation donnée dans ce sens au langage de lord Watson par le jugement du Conseil dans la cause *Montreal* v. *les Tramways de Montréal* (2) est, pour ainsi dire, absolument justifiée par l'ensemble de ce jugement. Ajoutons que lord Macnaghten, qui a rédigé le jugement dans la cause des *Manitoba License Holders* (3), faisait également partie du Conseil qui a tranché l'affaire des *Tramways de Montréal* (2). En accomplissant la tâche souverainement délicate de décider ces questions, les tribunaux doivent considérer les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord en général et l'application pratique de la disposition introductoire de l'article 91 dans leurs décisions. Il importe, en étudiant ces questions, de lire ce qui est dit à la lumière de ce qui a été décidé; en outre, il faut considérer le principe que l'interprétation et l'application des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne sauraient être contenues par des expressions particulières d'un jugement qui

(1) [1881] 7 A.C. 829.
(2) [1912] A.C. 333.
(3) [1902] A.C. 73.

sont détachées de leur contexte et munies de leur plus large signification possible sans égard pour ledit contexte ou la contestation spécialement visée par les termes.

La nécessité du conseil fourni par lord Watson devient plus patente si nous songeons qu'il existe une seule cause où le Comité judiciaire ait décidé qu'une législation sur des matières qui, de l'aveu général, concernaient *ex facie* les droits civils dans la province, avait, en raison de circonstances exceptionnelles, pris des aspects et acquis une connexité faisant rentrer ces matières dans le champ d'application de la clause introductoire. Il s'agit, en l'espèce, de la cause *Fort Frances Pulp & Power Company* v. *Manitoba Press* (1).

Avant d'aborder la cause *Fort Frances* (1), il est indispensable de consulter la décision rendue dans deux autres affaires: la cause de la *Commission de commerce* (2) et celle des *Toronto Electric Commissioners* v. *Snider* (3).

Dans la cause de la *Commission de commerce,* le Comité judiciaire avait à étudier un texte législatif établissant une Commission fédérale autorisée, d'une façon générale, à enquêter sur les profits déraisonnables et les procédés connexes dans la vente des choses nécessaires à la vie, ainsi qu'à en interdire la réalisation. La Commission était investie, en particulier, du pouvoir de réglementer les prix de ces choses nécessaires à la vie.

La question découlait d'une consultation juridique sur la validité d'une ordonnance de la commission réglementant les prix des vêtements de confection dans certains établissements d'Ottawa. La validité de l'ordonnance fut contestée par les associations de fabricants intéressées et soutenue par les avocats de la Commission et du Dominion. Le litige soulevait, *inter partes,* la question précise de la légalité de cette ordonnance particulière; et la réponse à cette question dépendait de ce qu'on répondrait au sujet de la validité de la législation, sur laquelle il était essentiel de statuer. Plusieurs motifs furent invoqués à l'appui de ladite loi. On avança, entre autres choses, qu'en l'année 1919, lors de l'adoption de cette mesure législative, l'acca-

(1) [1922] A.C. 695 (2) [1922] 1 A.C. 191.
(3) [1925] A.C. 396.

parement et la cherté des choses nécessaires à la vie avaient pris des proportions assez considérables pour "atteindre le corps politique du Canada". Personne ne disconvenait de l'existence de ce mal. Personne ne refusait d'admettre qu'il sévissait dans tout le Canada. Personne ne niait l'opportunité de le supprimer. Personne ne niait qu'il préjudiciât gravement au bien-être du peuple canadien en général ou "intéressât le corps politique du Canada", dans l'acception large ou populaire de cette dernière expression. Néanmoins, il fut décidé que ces faits ne suffisaient pas pour permettre au Parlement fédéral de légiférer en conformité de la clause initiale, ainsi qu'il a tenté de le faire. La Chambre déclara que, dans des circonstances spéciales, comme une grande guerre, l'intérêt du Dominion en ces matières pourrait, croit-on, acquérir une importance primordiale et supérieure au point de le rendre étranger aux rubriques de l'article 92. Cependant, ajoute la Chambre, c'est une tout autre chose que d'affirmer que, dans les circonstances normales, la politique générale du Canada peut légitimer une ingérence, sur le pied des lois alors en discussion, dans la propriété et les droits civils des habitants des provinces.

On a déjà fait observer qu'il peut se produire des circonstances, telles que la guerre ou la famine, où la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion deviendraient compromis dans des conditions assez exceptionnelles pour nécessiter une législation dépassant, en réalité, tout ce que prévoient les rubriques énumérées dans l'article 92 ou l'article 91 lui-même. Si jamais ce cas se présentait, il faudrait l'examiner attentivement avant d'être fondé à conclure qu'on ne pourrait le considérer comme tombant sous aucune des rubriques énumérées. Toutefois, c'est un cas concevable, et bien qu'il soit nécessaire d'user d'une grande prudence en s'y référant, même en termes généraux, il ne faudrait pas, vu l'opinion de Leurs Seigneuries sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, lu dans son ensemble, exclure ce cas de ce qui est possible. Car, d'un bout à l'autre de la loi, il paraît être admis que des sujets qui normalement appartiendraient, de façon exclusive, à une catégorie de sujets spécifiquement réservée peuvent, dans des circonstances différentes et sous un autre aspect, acquérir une nouvelle portée. Pareil aspect,—on le conçoit,—peut revêtir une importance primordiale et prendre des proportions qui font surgir d'autres points de vue. C'est un principe qu'on a toujours hésité à appliquer, quoiqu'il fût reconnu dans des décisions antérieures, comme celle de *Russell* v. *la Reine* (1), tant ici que dans les tribunaux canadiens, et pour justifier l'admission de sa pertinence il faut auparavant effectuer un examen assez rigoureux pour démontrer manifestement que

(1) [1881] 7 A.C. 829.

les circonstances sont anormales. Quelque importante que puisse paraître au Parlement canadien la généralisation, dans tout ce pays, de la ligne de conduite adoptée dans les deux lois en question, Leurs Seigneuries, dans la cause qui leur a été déférée, ne découvrent aucune preuve que la norme de nécessité mentionnée ait été atteinte ou que la réalisation du but envisagé soit pratiquement possible, vu la répartition des pouvoirs législatifs édictée par la loi constitutante, sans la coopération des législatures provinciales(1).

La cause *Snider* (2) offre un autre exemple de l'hésitation des tribunaux à donner effet aux arguments semblables à celui qui est présentement à l'étude. La législation alors en question visait au règlement des différends industriels et autorisait le ministre du Travail à prendre les mesures nécessaires pour convoquer, dans le cas d'un différend de ce genre, un conseil composé d'un représentant des employés, d'un représentant du patron et d'une troisième personne que devait désigner le ministre du Travail lui-même. La loi interdisait toute grève et tout lock-out avant que le différend fût soumis au conseil. On n'a contesté ni l'importance des questions traitées par la loi, ni le fait que ce statut tendait à permettre de faire face à une situation qui régnait dans tout le Canada et d'aborder des différends industriels qui souvent (et même la plupart du temps) intéressaient la population dans plus d'une province, ni le fait que les rouages établis s'étaient montrés précieux pour la paix industrielle. Cependant, la Chambre a refusé d'admettre l'existence du

principe général d'après lequel le seul fait qu'une législation fédérale veut servir l'avantage général du Canada ou est de nature à satisfaire un simple besoin ressenti dans tout le Dominion, rend cette législation constitutionnelle lorsqu'on ne peut la rattacher aux rubriques spécifiquement énumérées à l'article 91.

Le jugement de la Chambre ajoute:

Sans doute, quelque péril extraordinaire pour la vie nationale du Canada, dans son ensemble, tel que la guerre, par exemple, peut engendrer des cas qui nécessitent une législation outrepassant, par sa nature, les rubriques de la compétence exclusive des provinces. On peut rattacher ces cas aux mots initiaux de l'article 91, où se trouvent conférés des pouvoirs généraux concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, pour la simple raison que ces cas ne sont pas autrement prévus. Mais les exemples en sont infiniment rares, comme l'a signalé le jugement prononcé dans la cause *Fort Frances Pulp & Paper Company* v. *Manitoba Free*

(1) [1922] 1 A.C. 191, p. 200. (2) [1925] A.C. 396.

Press (1). Suivant Leurs Seigneuries, la décision rendue dans la cause *Russell* v. *la Reine* (2) ne peut s'appuyer aujourd'hui que sur la supposition du Conseil, apparemment formulée en décidant la cause *Russell* v. *la Reine* (2), que le fléau de l'intempérance avait alors atteint des proportions assez considérables et assez générales pour menacer, du moins à cette époque, la vie nationale du Canada d'une manière tellement grave et pressante que le Parlement national fut appelé à intervenir pour protéger le pays contre un désastre, et non pas sur le motif que cette décision avait établi une interprétation comme celle parfois invoquée relativement à l'expression générale du début de l'article 91. On aurait pu y trouver une certaine analogie avec la peste. Il ressort clairement de la décision rendue dans la cause de la *Commission de commerce* (3) qu'on ne pouvait ainsi arguer des profits illicites, car les pouvoirs provinciaux, une fois exercés, y auraient amplement suffi. Leurs Seigneuries estiment qu'il est difficile d'interpréter la décision rendue dans la cause *Russell* v. *la Reine* (4) comme formant autre chose qu'une simple décision sur des faits réputés avoir été établis à sa date plutôt que sur la loi générale.

Le principe énoncé dans ce dernier alinéa a été appliqué dans la cause *Fort Frances* (1), dont on semble reconnaître l'autorité dans le jugement du renvoi sur l'*Aéronautique* (4).

Les avocats du Dominion prétendent que le jugement prononcé dans la cause de l'*Aéronautique* (4) constitue un nouveau point de départ. Ce jugement, paraît-on plaider, a pour effet d'établir que si, dans l'acception la plus large des termes, les questions abordées sont des sujets d'intérêt national, des sujets qui "intéressent le corps politique du Dominion", la compétence législative découle de la clause introductoire. On a cité une phrase du jugement prononcé dans la cause de l'*Aéronautique* (4) que nous ne reproduirons pas ici parce que, selon nous, Leurs Seigneuries ne peuvent avoir eu l'intention d'y proclamer une règle d'interprétation pour les articles 91 et 92. Nous ne trouvons rien dans le jugement sur la cause de l'*Aéronautique* (4) qui puisse indiquer que Leurs Seigneuries voulaient diminuer l'autorité judiciaire des décisions rendues dans la cause des *Coalitions* (5) et la cause *Snider* (7).

A l'occasion de la cause de l'*Aéronautique* (4), Leurs Seigneuries, il est vrai, ont signalé le fait que, par application de l'article 132, le Dominion a le pouvoir de légiférer sur

(1) [1923] A.C. 695.
(2) [1881] 7 A.C. 829.
(3) [1922] 1 A.C. 191.
(4) [1932] A.C. 71.
(5) [1922] 1 A.C. 191.
(6) [1925] A.C. 396.

des sujets qui, au point de vue intérieur, ressortiraient à l'article 92, lorsque ces sujets viennent à subir l'influence d'une obligation internationale liant le Canada. Dans une cause postérieure que rapporte le même volume des causes en appel, c'est-à-dire le renvoi sur la *Radio* (1), il a été jugé que les sujets visés par une obligation afférente à une convention internationale non prévue par l'article 132 mais établie en vertu de pouvoirs acquis au cours des récents événements constitutionnels entreraient dans le cadre de l'autorité générale conférée par l'article 91, parce que ces obligations internationales n'étaient comprises dans aucun des sujets spécifiquement énumérés à l'article 91 ou à l'article 92. En outre, on a expressément reconnu, lors du jugement du renvoi sur l'*Aéronautique* (6), l'autorité de la décision rendue dans la cause *Fort Frances* (2), comme nous l'avons déjà fait observer. Les jugements dans la cause des *Coalitions* (3), la cause *Fort Frances* (5) et la cause *Snider* (4) n'ont évidemment aucun rapport avec une législation qui se rattache aux droits civils du point de vue international. A notre avis, nous sommes liés par les décisions rendues dans la cause des *Coalitions* (3) et dans la cause *Snider* (4), ainsi que dans la cause *Fort Frances* (2); et, en conformité de ces décisions, nous ne voyons pas comment il serait possible de donner effet à l'argument actuellement débattu.

Pour tout résumer: Effectivement, cette loi prétend et de fait déclare réglementer, dans les provinces du Canada, le commerce de denrées isolées et de catégories particulières de denrées, au moyen d'une ou plusieurs commissions instituées sous le régime du statut. Les pouvoirs de réglementation dévolus aux commissions s'étendent non seulement au commerce extérieur et aux matières connexes, ainsi qu'au commerce d'ordre interprovincial, mais aussi au commerce entièrement local et d'intérêt purement local.

Une aussi vaste réglementation de commerces isolés ou du commerce de denrées isolées échappe à la compétence du parlement du Canada. Pareil projet de réglementation ne peut être pratiquement réalisé,

(1) [1932] A.C. 305.
(2) [1923] A.C. 695.
(3) [1922] 1 A.C. 191.
(4) [1925] A.C. 396.
(5) [1923] A.C. 695.
(6) [1932] A.C. 71.

vu la répartition des pouvoirs législatifs édictée par la loi constituante, sans la coopération des législatures provinciales,

pour citer le jugement du Comité judiciaire dans la cause de la *Commission de commerce* (1).

Ladite législation, pour les raisons invoquées, ne peut être tenue pour un exercise valide de l'autorité générale de "faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", accordée au Parlement du Canada par les mots initiaux de l'article 91.

(Loi sur le placement et les assurances sociales)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL D'ONTARIO ET AUTRES (1937) A.C. 355

Cause N° 64

(Lord Atkin, lord Thankerton, lord Macmillan, lord Wright, M.R., et sir Sidney Rowlatt.)

Décision rendue par lord Atkin.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada concernant un renvoi par le Dominion (touchant la validité de la loi sur le placement et les assurances sociales, 1935).

Décision de la Cour suprême du Canada confirmée.

Législation du Dominion déclarée inconstitutionnelle.

Le Dominion appelant et représenté.

Les provinces d'Ontario et du Nouveau-Brunswick intimées et représentées.

Principes posés par la Chambre:

1. La loi en question, étant essentiellement une loi d'assurance portant sur les droits civils des patrons et des employés dans chaque province, était de la compétence exclusive des législatures provinciales, en vertu du paragraphe 13 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867.

2. Cette loi n'avait pas pour objet, et ne pouvait être appuyée pour cette raison, de parer à un cas d'urgence spéciale provenant du chômage qui existait au Canada à la date dont il s'agit.

(1) [1922] 1 A.C. 191, à 201.

3. Vu l'impossibilité de disjoindre certaines dispositions valides de la loi de ses dispositions inconstitutionnelles, toute cette mesure législative doit être déclarée invalide.

Lord Atkin:

"Il s'agit d'un appel du jugement de la Cour suprême rendu le 17 juin 1936 sur la question d'un renvoi du gouverneur général en conseil, daté du 5 novembre 1935, demandant si la Loi sur le placement et les assurances sociales dépassait la compétence du Parlement du Canada. La majorité de la Cour suprême, les juges Rinfret, Cannon, Crocket et Kerwin, répondirent par l'affirmative, le juge en chef et le juge Davis étant dissidents. La loi, dans son préambule, citait l'article 23 du Traité de Paix par lequel, dans le pacte de la Société des Nations, les membres de la Société s'engageaient à assurer des conditions de travail équitables et humaines (omettant, toutefois, dans la citation, que cette entente était conclue sous la réserve et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seraient ultérieurement conclues), et l'article 427 dudit traité, qui déclare que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international. Le préambule ajoutait ensuite qu'il était opportun d'acquitter, envers les ouvriers du Canada, les obligations contractées en vertu des stipulations dudit traité; et qu'il était essentiel pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada d'établir une service national de placement et d'assurance contre le chômage, etc. Cette loi se divise en cinq parties: Commission de placement et d'assurances sociales (articles 4-9); Service de placement (articles 10-14); Assurance-chômage (articles 15-38); Santé nationale (articles 39-41), et Dispositions générales (articles 42-48). En substance, la loi pourvoit à l'établissement d'un système d'assurance-chômage obligatoire. La partie I institue une commission chargée d'appliquer la loi, de recueillir des renseignements et de soumettre au gouverneur en conseil des recommandations tendant à assister, durant le chômage, les personnes qui n'auraient pas droit à bénéficier de l'assurance-chômage en vertu de la partie III. La partie II voit à l'organisation, par la commission, d'un service de placement similaire aux Bourses du travail du Royaume-Uni. La partie III établit une assurance-chômage, tandis que la partie IV décrète simplement que la commission collaborera avec les autorités fédérales ou provinciales et recueillera des renseignements sur tout projet d'assistance médicale ou d'indemnisation en cas de maladie. La partie V pourvoit aux règlements et aux rapports. Il y a trois annexes. La première définit le mot "emploi" conformément au sens de la partie III et excepte les emplois agricoles et forestiers, la pêche, l'abatage du bois et le transport des grumes. La deuxième annexe prescrit les taux hebdomadaires de contribution, leur mode de paiement et le recouvrement des contributions payées par les patrons pour le compte des employés. La troisième fixe les taux des indemnités de chômage et règle tout ce qui regarde le paiement de ces indemnités.

"La partie III comprend la substance de la loi. Elle établit un système d'assurance-chômage maintenant bien connu, d'après lequel les personnes ayant de l'emploi suivant la définition de la loi sont assurées

contre le chômage. Les paiements seront faits à même les crédits votés par le Parlement, les contributions des employés et celles des patrons. Les deux catégories de contributions s'acquittent au moyen de timbres du revenu. Toute personne employée et tout patron sont tenus de payer les contributions prévues par les dispositions de la deuxième annexe, et le patron doit verser les deux contributions en premier lieu, quitte à recouvrer la part de l'employé en la déduisant du salaire de celui-ci ou, au besoin, en le citant en justice.

"Il ne peut y avoir de doute que, de prime abord, les dispositions relatives à une assurance de ce genre, surtout lorsqu'elles visent le contrat de travail, tombent dans la catégorie de la propriété et des droits civils de la province et sont du ressort exclusif de la législature provinciale. On a cherché toutefois à justifier de la validité de la loi fédérale par des motifs que Leurs Seigneuries, après mûre réflexion, se voient contraintes de rejeter. Les avocats n'ont pas cherché à défendre cette loi en invoquant le pouvoir de conclure des traités. Aucun traité ou convention de travail n'imposait au Canada l'obligation d'adopter cette loi, et la décision rendue en l'espèce lors de la consultation sur les trois lois relatives au travail ne s'applique pas. On a fortement souligné cependant l'importance spéciale que revêt l'assurance-chômage au Canada, tant au moment de l'adoption de cette loi que pendant une certaine période antérieure. En la matière, il devient inutile de faire plus que de nous référer au jugement de cette Chambre sur la consultation relative aux trois lois concernant le travail et à la décision du juge en chef touchant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, décision que cette Chambre a approuvée et adoptée sur ce point. Il suffit de dire que la présente loi ne vise à résoudre aucun cas d'urgence spéciale. Elle s'appuie, dans le préambule, sur la situation mondiale mentionnée au Traité de Paix; c'est une loi dont l'application est destinée à devenir permanente; et tous les juges de la Cour suprême sont d'avis que cette loi ne saurait se justifier par l'existence prétendue d'une situation d'urgence. Leurs Seigneuries ne croit pas pouvoir contredire cette opinion.

"Il ne reste qu'à examiner l'argument qui a plu au juge en chef et au juge Davis, soit que la loi peut se justifier par les motifs indiqués aux rubriques 1 et 3 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, à savoir: (1) La dette et la propriété publiques; (3) Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation. En résumé, on allègue que l'obligation imposée aux patrons et aux employés constitue un mode de taxation, que les sommes ainsi prélevées deviennent propriété publique et que le Dominion a toute l'autorité législative voulue pour décider que l'argent ainsi prélevé et l'aide financière provenant d'impositions générales, serviront à constituer un fonds d'assurance ou à d'autres objets prévus par l'Acte.

"On ne saurait nier, d'une manière générale, que le Dominion puisse lever des impôts en vue de créer un fonds pour des fins spéciales et puisse employer ce fonds à faire des contributions, dans l'intérêt public, en faveur de particuliers, de corporations ou d'autorités publiques. En définitive, il n'y a pas lieu de décider si, dans une loi comme la présente, l'obligation imposée à un employé de contribuer à un fonds d'assurance dont il bénéficiera pendant une période proportionnée à ses contributions, constitue effectivement un impôt.

Il peut sembler difficile de discerner comment cette loi se distingue de l'assurange obligatoire, et d'établir la différence entre le paiement obligatoire de primes d'assurance à l'Etat et celui effectué à une compagnie d'assurance. En supposant que le Dominion ait constitué un fonds au moyen d'un impôt, il ne s'ensuit guère qu'une loi qui en dispose ressortisse nécessairement à la juridiction fédérale.

"Cette loi peut encore viser les catégories de sujets énumérés à l'article 92, et alors elle dépasserait la compétence du Parlement. En d'autres termes, la législation fédérale, même si elle s'applique à la propriété fédérale, peut encore être conçue de manière à empiéter sur les droits civils dans la province ou sur des catégories de sujets réservés à la juridiction provinciale. Il n'est pas nécessaire que ce soit pour une raison plausible ou sous un prétexte. La loi est invalide si d'après son intention véritable, on constate qu'en réalité, par sa nature même, elle empiète sur des droits civils dans la province ou sur d'autres catégories de sujets du domaine provincial. Une décision contraire permettrait au Dominion d'empiéter facilement sur le domaine provincial. Dans le cas actuel, Leurs Seigneuries s'accordent avec la majorité de la Cour suprême à juger que, par sa nature même, cette loi est une loi d'assurance qui touche aux droits civils des patrons et employés dans chaque province, et que, à ce titre, elle est invalide. Les autres parties de la loi sont si inextricablement mêlées aux dispositions de la partie III concernant l'assurance, qu'il est impossible de les en dégager. Il semble également manifeste que, sans la partie III, la loi n'aurait jamais été édictée. Il s'ensuit que la loi entière doit être déclarée inconstitutionnelle, et, d'accord avec la majorité de la Cour suprême, Leurs Seigneuries conseilleront humblement à Sa Majesté de rejeter cet appel."

(Loi d'arrangement entre cultivateurs et créanciers)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE V. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET AUTRES (1937) A.C. 391

Cause Nº 65

(Lord Atkin, lord Thankerton, lord Macmillan, lord Wright, M.R., et sir Sidney Rowlatt.)

Décision rendue par lord Thankerton.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada concernant un renvoi par le Dominion (touchant la validité de la loi d'arrangement entre cultivateurs et créanciers, 1934).

Décision de la Cour suprême du Canada confirmée.

Législation fédérale déclarée inconstitutionnelle.

Les provinces de la Colombie-Britannique et d'Ontario appelantes et représentées.

Le Dominion intimé et représenté mais non convoqué.

Principes posés par la Chambre:

1. La loi en question, étant réellement une mesure portant sur "la banqueroute et la faillite", tombait sous le paragraphe 21 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, et était constitutionnelle.

2. Les conditions statutaires d'insolvabilité qui ont permis à un créancier ou à un débiteur d'invoquer le secours des lois de faillite, ou que les classes auxquelles ces lois s'appliquent, devaient rester fixées une fois pour toutes en vertu de la rubrique 21 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, de manière à borner la juridiction du parlement du Canada aux dispositions législatives alors existantes concernant ces questions.

3. Les dispositions législatives concernant les concordats, en vertu desquelles la faillite est évitée, mais qui suppose l'insolvabilité, ne tombent pas proprement dans le domaine de la législation sur la faillite.

Lord Thankerton:

"Cet appel interjeté par permission spéciale conteste la validité constitutionnelle de la Loi d'arrangement entre cultivateurs et créanciers, 1934, édictée par le Parlement fédéral comme chapitre 53 du Statut de 1934.

"Le 18 novembre 1935, la Cour suprême du Canada a été saisie, par le gouverneur général en conseil, de la question suivante:

> "La Loi d'arrangement entre cultivateurs et créanciers, 1934, telle que modifiée par la Loi modificatrice de la Loi d'arrangement entre cultivateurs et créanciers, 1935, ou l'une quelconque de ses dispositions, dépasse-t-elle les pouvoirs du Parlement du Canada? Dans le cas de l'affirmative, à quels égards ou dans quelle mesure?"

"Devant la Cour suprême, des avocats ont plaidé pour le compte du procureur général du Canada et pour le compte du Procureur général d'Ontario, de Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de la Saskatchewan. Le jugement de la Cour suprême a été prononcé le 17 juin 1936. Dans l'ordonnance formelle, l'opinion de la Cour se lit ainsi qu'il suit:

> "Le juge en chef, M. le juge Rinfret, M. le juge Crocket, M. le juge Davis et M. le juge Kerwin sont d'avis que la loi ressortit au Parlement; M. le juge Cannon est d'avis que la loi dépasse la compétence du Parlement, sauf l'article 17, qu'il estime constitutionnel".

"Le Procureur général de la Colombie-Britannique interjette maintenant appel de ce jugement, et il est appuyé par le Procureur général d'Ontario, l'un des intimés. De son côté, le Procureur général du Canada défend le jugement.

"L'appelant ne soulève aucune question concernant l'article 17 de la loi, qui se rapporte à l'intérêt et tombe sous la rubrique 19 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (1867), mais il maintient que le reste de la loi ne constitue pas véritablement un texte législatif portant sur la "faillite et l'insolvabilité". Il prétend, au contraire, que c'est un empiétement sur le domaine des assemblées législatives provinciales à l'égard de la propriété et des droits civils dans la province ou touchant les "matières d'une nature purement locale ou privée dans la province", domaine qui leur est assuré par les rubriques 13 et 16 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

"Suivant l'opinion de l'appelant, le caractère fondamental de la législation sur la faillite et l'insolvabilité réside dans le fait qu'elle est conçue dans l'intérêt des créanciers comme catégorie et prévoit la distribution de l'actif du débiteur entre lesdits créanciers. Il a affirmé que la loi en question non seulement est dépourvue de ce caractère, mais s'y trouve incompatible. En l'espèce, il a fourni douze raisons qu'on peut résumer comme suit: la loi tend surtout à garder sur la terre, aux dépens des créanciers, le cultivateur qui leur doit de l'argent. Elle vise un stade antérieur à la faillite et à l'insolvabilité: elle a pour objet d'empêcher la faillite au moyen d'un concordat qui lie obligatoirement les créanciers et nuit à leurs intérêts. Elle porte sur l'actif appartenant aux créanciers, au profit du débiteur. Les mentions de la faillite sont tout simplement subordonnées à l'objet principal. Enfin, la loi n'a aucun

rapport général avec la faillite ou l'insolvabilité, vu qu'elle se rattache aux seuls cultivateurs et qu'elle peut viser certaines provinces seulement....

"Au sens général, insolvabilité signifie incapacité pour quelqu'un d'acquitter ses dettes et obligations; au sens technique, cela signifie l'état ou le standard d'incapacité à faire face à des dettes ou obligations, alors que le droit statutaire permet à un créancier d'intervenir, avec l'assistance de la Cour, pour empêcher une action individuelle par des créanciers et pour assurer l'administration des biens du débiteur dans l'intérêt général des créanciers; la loi permet aussi au débiteur, d'une manière générale, de demander cette même administration. La justification de cette procédure par un créancier consiste généralement dans un acte de faillite par le débiteur, acte dont les conditions sont définies et prescrites par le droit statutaire. Dans une collectivité normale il est certain que ces conditions exigeront une revision, de temps à autre, par la législature; tout comme les classes de personnes de cette collectivité, auxquelles les lois de faillite devront s'appliquer, pourront bien à l'occasion être l'objet d'une revision. Leurs Seigneuries sont incapables d'admettre que les conditions statutaires d'insolvabilité qui ont permis à un créancier ou à un débiteur d'invoquer le secours des lois de faillite, ou que les classes auxquelles ces lois s'appliquent, devaient rester fixées une fois pour toutes en vertu de la rubrique 21 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, de manière à borner la juridiction du Parlement du Canada aux dispositions législatives alors existantes concernant ces questions.

"De plus, on ne saurait prétendre que la disposition législative sur les concordats, en vertu de laquelle la faillite est évitée, mais qui suppose l'insolvabilité, ne tombe pas proprement dans le domaine de la législation sur la faillite. (*In re Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* [1934] S.C.R. 659.)

"On constatera, d'après les articles précités, que la loi dont il est ici question ne se rapporte qu'à un cultivateur incapable d'acquitter ses obligations lorsqu'elles sont échues, et lui permet de faire une proposition de concordat, une prorogation de délai ou un projet de traité soit avant, soit après qu'une cession a été faite, pour lequel cas un précédent existait dans la Loi de faillite canadienne de 1919. Telle que définie à l'article 2, une cession signifie une cession faite par un cultivateur en exécution de la Loi de faillite. Si les créanciers négligent d'approuver la proposition du cultivateur, la Commission de revision, sur demande écrite d'un créancier ou du débiteur, doit s'efforcer de formuler "une proposition acceptable" pour la soumettre aux créanciers et au débiteur; si les créanciers ou le débiteur refusent d'approuver la proposition de la Commission, cette dernière peu néanmoins confirmer leur proposition, laquelle lie les créanciers et le débiteur.

"En ce qui concerne la revendication de l'appelant, dont il faut maintenant connaître, Leurs Seigneuries sont d'avis que ces dispositions tombent sous la rubrique 21 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

"D'après l'appelant, ces dispositions ont vraiment pour but de conserver leurs terres aux cultivateurs et ainsi d'avantager la production agricole: la Commission de revision atteindrait ce but en exerçant son

pouvoir de sacrifier les intérêts des créanciers au profit du cultivateur-débiteur. En outre, en vertu de l'article 7, le créancier garanti pourrait se voir dépouillé de son bien.

"Connaissant d'abord de ce dernier point, Leurs Seigneuries sont absolument d'avis que l'article 7 n'autorise pas le fait pour un créancier d'être privé de sa garantie, mais pourvoit à ce que le projet de concordat prescrive la réduction de la dette elle-même ou une prorogation de délai pour son acquittement, ce qui est une caractéristique habituelle des concordats.

"L'appelant attache de l'importance aux dispositions du paragraphe 8 de l'article 12; mais Leurs Seigneuries ne croient pas que cela soit un principe illicite ou inusité dont il faille tenir compte dans la considération des projets de concordat, et, certes, la retenue du commerce sous la gestion du débiteur peut fort bien être une considération dans l'intérêt des créanciers aussi bien que du débiteur. Son application raisonnable semble bien garantie par les dispositions des paragraphes 3, 4 et 9. En vertu du paragraphe 3, il est nommé un commissaire en chef judiciaire; en vertu du paragraphe 4, la proposition de la Commission doit être conçue de manière à être acceptable aux deux parties, et ce principe est accentué par le paragraphe 9. Leurs Seigneuries se refusent à accepter l'affirmation que la loi n'est pas une véritable pièce législative se rapportant à la faillite et à l'insolvabilité.

"En conséquence, l'appel manque son but, et Leurs Seigneuries recommanderont humblement à Sa Majesté le rejet de l'appel, sans frais, et la confirmation de la décision rendue par la majorité de la Cour suprême".

14927—37

(Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL D'ONTARIO V. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET AUTRES (1937) A.C. 405

Cause N° 66

(LORD ATKIN, LORD THANKERTON, LORD MACMILLAN, LORD WRIGHT, M.R., ET SIR SIDNEY ROWLATT.)

Décision rendue par lord Atkin.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada concernant un renvoi par le Dominion (touchant la validité de la loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie, 1935).

Décision de la Cour suprême modifiée (de façon à déclarer valides deux articles déclarés par elle inconstitutionnelles).

Législation fédérale déclarée valide.

Les provinces d'Ontario et du Nouveau-Brunswick appelantes et représentées.

Le dominion intimé et représenté.

(Note: L'opinion du comité judiciaire, ne pouvant se comprendre facilement sans consulter le jugement de la Cour suprême du Canada, est reproduite immédiatement à la suite de la ci-dessous décision de la Chambre).

Sommaire du précis:

[Le paragraphe 2 de l'article 15, et les articles 16, 17 et 23 à 26, inclusivement, de la loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie sont de la compétence du parlement fédéral. Les articles 20, 21 et 22 de cette loi, en tant qu'ils s'appliquent aux dispositions énumérées à l'alinéa *h* de l'article 2 de la loi qui sont valides sont eux-mêmes constitutionnels.

L'article 18 de la loi qui prescrit une marque de commerce nationale et décrète que son apposition sur toute denrée doit démontrer que celle-ci est conforme à la denrée-type du Dominion qui s'y rapporte, et l'article 19, aux termes duquel tout producteur, fabricant ou marchand

peut apposer la marque de commerce nationale sur toute denrée conforme à la désignation statutaire appropriée, sont de la compétence du parlement fédéral, d'après l'article 91, paragraphe 2, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, "la réglementation du trafic et du commerce".]

Lord Atkin:

"Il s'agit d'un appel et d'un contre-appel d'un jugement de la Cour suprême sur le renvoi du gouverneur général en conseil, en date du 5 novembre 1935, demandant si la Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie dépassait la compétence du Parlement du Canada. La réponse unanime de la Cour suprême touchait les seuls articles qu'elle avait eu l'avantage d'entendre discuter et portait que les articles 14, 18 et 19 dépassaient la compétence du Parlement, que les articles 16 et 17 ne l'excédaient pas, et que les articles 20, 21 et 22 n'outrepassaient pas la compétence du Parlement en tant qu'ils s'appliquaient aux dispositions législatives constitutionnelles ou aux infractions criminelles prévues par les dispositions législatives constitutionnelles énumérées à l'alinéa *h*) de l'article 2. Dans les plaidoieries, la Chambre a été invitée à étudier les articles 23 à 26 inclusivement, non mentionnés dans le jugement de la Cour suprême, probablement parce que la Cour n'avait entendu aucune plaidoirie à leur sujet. Sauf sur un point, celui de la validité des articles 18 et 19, Leurs Seigneuries sont d'accord avec le jugement de la Cour suprême et avec les motifs exprimés par le juge en chef, que les autres savants juges ont reconnus. Les articles 15 (2), 16, 17 et 20 semblent des dispositions légitimes pour constater l'accomplissement d'actes criminels. L'article 22 *a*), assurait-on, enlevait du contrôle des officiers juridiques de la province la conduite des poursuites criminelles mentionnées dans l'article, auquel cas, il empiétait, disait-on, sur l'article 92 (14): l'administration de la justice dans la province. On a soulevé une objection semblable pour la dernière partie de l'article 20. La réponse à l'égard de ces deux articles porte que la réclamation s'appuie sur une interprétation de l'article que ses termes ne justifient pas. Rien dans l'article ne donne, soit au Procureur général du Canada, soit au directeur des poursuites publiques, d'autres pouvoirs que celui d'intenter des poursuites en conformité de la loi de la province, et par la suite d'accorder aux autorités de la province l'aide compatible avec les droits réels des intéressés, dans ce cas, ou qu'elles voudront bien accepter. Les articles 23 à 26 paraissent définir la juridiction de la Commission et lui refuser toute faculté de s'immiscer dans les droits civils ou la propriété à l'intérieur de la province, sauf peut-être les pouvoirs accordés par l'article 26, lesquels sont d'une validité égale à ceux accordés par les lois fédérales valides y mentionnées.

"Il ne reste plus qu'à débattre la validité des articles 18 et 19, qui fait le sujet du contre-appel, et sur cette question seulement Leurs Seigneuries se trouvent en désaccord avec le jugement de la Cour suprême.

"L'article 18 (1) prescrit que les mots "Canada Standard" ou les initiales "C.S." constituent une marque de commerce d'Etat; la propriété exclusive de cette marque de commerce et le droit de s'en servir sont, par

ladite loi, déclarés appartenir à Sa Majesté pour le compte du Dominion. En vertu du paragraphe (2), cette marque de commerce d'Etat, apposée sur une denrée conformément aux dispositions de ladite loi, ou de toute autre loi du Parlement du Canada, certifie que cette denrée est conforme à la norme établie en vertu des dispositions de toute loi du Parlement du Canada. Par l'article 19 (1), tout producteur, fabricant ou marchand a la permission d'apposer la marque de commerce d'Etat sur toute denrée, pourvu qu'elle soit conforme à la désignation statutaire appropriée, et, en vertu du paragraphe (2), l'apposition de la marque sur toute denrée, lorsque les conditions ne sont pas remplies, constitue une infraction.

" Il existe au Canada un code bien établi concernant les marques de commerce. Il fait partie des statuts fédéraux et se trouve au chapitre 201 des Statuts revisés de 1927. Il a été modifié par le chapitre 10 du Statut de 1928. Il donne au propriétaire d'une marque de commerce enregistrée le droit exclusif de se servir de cette marque de commerce pour désigner des articles fabriqués ou vendus par lui. Il crée donc une forme de propriété dans chaque province ainsi que les droits qui en découlent. Personne n'a contesté la compétence du Dominion à adopter cette législation. Si on la contestait, elle pourrait évidemment s'appuyer sur la catégorie de sujets énumérés à l'article 91 (2), — la réglementation du trafic et du commerce, — que mentionne le juge en chef. Il peut difficilement exister une forme mieux appropriée de l'exercice de ce pouvoir que la création et l'application d'une loi uniforme de marques de commerce. Mais si le Dominion possède le pouvoir de créer des droits aux marques de commerce pour les négociants particuliers, il devient difficile de comprendre pourquoi ce pouvoir ne devrait pas s'étendre à ce qui est maintenant un trait caractéristique ordinaire du commerce national et international — la marque de commerce d'Etat. Il est parfaitement vrai, comme le dit le juge en chef, que la méthode adoptée par l'article 18 est de créer un droit civil d'un caractère nouveau. Ordinairement, une marque de commerce ne procure des droits que lorsqu'elle est utilisée à l'égard de denrées produites ou vendues par la personne qui a droit d'utiliser la marque. Une marque de commerce " in gross " constituerait une anomalie. Evidemment, il ne vient pas à l'idée que la Couronne devrait avoir un intérêt de propriétaire dans les denrées sur lesquelles la marque de commerce dévolue à la Couronne doit être apposée. Mais il semble n'exister aucune raison pour que la compétence législative du Parlement fédéral ne s'étende pas à la création de droits juridiques dans des domaines nouveaux, si on peut les faire proprement entrer dans les catégories de sujets réservés au Parlement par la constitution. La substance de la législation en question consiste à définir une marque d'Etat, en donner l'usage exclusif au Dominion de façon à établir la base logique d'un système de permis statutaires délivrés aux producteurs, fabricants et marchands. Réserver la " propriété exclusive " de cette marque de commerce à Sa Majesté n'est peut-être rien de plus que réserver " l'usage de " la marque de commerce à Sa Majesté. Ceci peut devenir une protection civile utile pour la marque de commerce, lorsqu'elle est usurpée au Canada par des personnes qui n'ont pas enfreint la prohibition quelque peu restreinte du paragraphe énonçant la pénalité (lequel ne s'applique qu'aux personnes qui " apposent " la marque à des denrées) ou qui l'ont enfreinte à l'étranger, où les sanctions pénales de la loi du Canada ne s'applique pas du tout. Nous pouvons observer que l'article 53 du chapitre 201 des Statuts revisés du Canada semble procurer une protec-

tion en Canada aux marques de commerce possédés par des associations étrangères bien que celles-ci les détiennent " in gross ". Pour les raisons ci-dessus, la loi paraît à Leurs Seigneuries ressortir du parlement fédéral. Notre Chambre n'a reçu aucun appel sur la réponse donnée concernant l'article 14. En conséquence, Leurs Seigneuries recommanderont humblement à Sa Majesté de rejeter l'appel et d'admettre le contre-appel, ainsi que de modifier les réponses relatives aux articles 18 et 19 en déclarant que ceux-ci n'excèdent pas les pouvoirs du parlement du Canada et en ajoutant, à l'égard des articles 23 à 26 inclusivement, que ces derniers ne sont pas inconstitutionnels.

JUGEMENT DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA

Au sujet de la loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie, 1935 (1936), S.C.R. 379

Droit constitutionnel — Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie — Validité constitutionnelle — Ententes entre des personnes exerçant la même industrie, pour réduire une concurrence indue — Conseil national de recherches — Emploi de l'expression " Canada Standard " comme marque de commerce — Directeur des poursuites publiques.

L'article 14 de la Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie prescrit, entre autres choses, que le gouverneur en conseil, sur l'avis de la Commission, peut approuver des ententes conclues, entre des personnes exerçant une industrie déterminée, pour réduire une concurrence ruineuse ou démoralisante existant dans cette industrie.

Décidé que ledit article dépasse la compétence du Parlement du Canada. Ses dispositions ne sont pas nécessairement accessoires à l'exercice de pouvoirs fédéraux en matière de droit criminel. D'autre part, cet article ne saurait être valablement tenu pour un texte législatif se rattachant à la réglementation du commerce.

Les articles 16 et 17 de la même loi déclarent, entre autres choses, qu'en sus des attributions et fonctions qui lui sont conférées par quelque autre statut ou loi, le Conseil national de recherches doit, à la demande de la Commission, étudier et examiner toutes questions se rattachant aux denrées-types définies dans la loi, ainsi que faire rapport et émettre un avis sur lesdites questions; en outre, le paragraphe 3 de l'article 17 prescrit que ce rapport et cet avis seront privilégiés.

Décidé que ces deux articles dépassent la compétence du Parlement du Canada. Vu les responsabilités du Parlement fédéral en fait de droit criminel et de commerce, il peut exercer une grande latitude dans la conduite des investigations nécessaires pour établir les faits relatifs aux méthodes commerciales frauduleuses, y compris la falsification.

Les articles 18 et 19 de la même loi disposent que les mots "Canada Standard" ou les initiales "C.S." constituent une marque de commerce nationale dévolue à Sa Majesté pour le compte du Dominion du Canada et dont on ne peut se servir que dans les conditions prescrites, dont une stipulant que la denrée visée par cette marque de commerce doit être conforme aux exigences d'une spécification d'une denrée-type pour cette denrée ou catégorie de denrées établie sous le régime d'une loi du Parlement canadien.

Décidé que ces deux articles dépassent la compétence du Parlement du Canada. La prétendue marque de commerce n'est pas une marque de commerce au sens propre du terme et le rôle des lettres "C.S.", tel qu'il est déterminé par le paragraphe 1er de l'article 18, diffère du rôle d'une marque de commerce ordinaire. Le paragraphe en question entreprend effectivement de créer un droit civil d'un genre tout nouveau et d'en investir la Couronne pour le compte du Dominion. Le paragraphe 2 de l'article 18 est aussi inadmissible, car on y tente de contrôler l'exercice d'un droit civil dans les provinces.

Aux termes de l'article 20 de la même loi, la Commission peut recevoir des plaintes au sujet des pratiques déloyales dans le commerce et enquêter sur ces plaintes; elle peut également recommander des poursuites si elle estime que le procédé dont on se plaint constitue une violation de l'une quelconque des lois mentionnées à l'article 2 *h* de la loi.

Décidé que cet article est de la compétence du Parlement canadien dans la mesure où les dispositions législatives énoncées à l'article 2 *h* de la loi peuvent se trouver constitutionnelles.

Les articles 21 et 22 de cette même loi prévoient la nomination d'un fonctionnaire appelé "directeur des poursuites publiques" pour aider à instituer des procédures contre les infractions à quelque loi mentionnée dans l'article 2 *h* de la loi.

Décidé que ces articles n'excèdent pas la compétence du Parlement canadient (en tant qu'ils sont applicables aux actes criminels prévus par celles des dispositions législatives énoncées à l'article 2 *h* qui peuvent être constitutionnelles). La compétence du Parlement pour établir ces articles est nécessairement accessoire à l'exercice de l'autorité législative, quant aux actes criminels prévus par les lois "interdisant les pratiques déloyales dans le commerce", validement édictée dans ceux des statuts énumérés à l'article 2 *h* qui peuvent être constitutionnels.

Le jugement de la Cour a été prononcé par

M. LE JUGE EN CHEF DUFF.—Les articles qu'il faut étudier sont les articles 14, 16, 17, 18, 20, 21 et 22.

En ce qui a trait à l'article 14, nous ne pouvons découvrir aucune raison suffisante pour décider que les dispositions de cet article sont nécessairement accessoires à l'exercice de quelque pouvoir du Dominion en matière de droit criminel. D'après nous, cet article ne saurait être valablement tenu, non plus, pour un texte législatif se

rattachant à la réglementation du commerce, conformément au passage tiré du jugement du Comité judiciaire dans la cause *Snider* (1), parmi les raisons fournies dans la décision du renvoi relatif à la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels.* Il convient de remarquer que l'article en question prévoit des mesures à prendre par la Commission et par le gouverneur en conseil dans le cas d'ententes individuelles susceptibles de concerner un commerce absolument local.

S'il se limitait au commerce extérieur et au commerce interprovincial, ledit article pourrait bien ressortir à la rubrique nº 2 de l'article 91; et si la loi portait, en substance, sur un commerce de ce genre, une législation accessoire relative au commerce local et nécessaire pour empêcher l'échec de dispositions régulières pourrait également être constitutionnelle; mais nous estimons que, dans son texte actuel, cet arrticle est invalide.

Quant aux articles 16 et 17, il semble que, vu les responsabilités du Parlement fédéral en matière de droit criminel et de commerce, le Parlement peut,—comme paraissent le laisser entendre les jugements du Comité judiciaire dans la cause de la *Commission de commerce* (2) et celle de la *Proprietary Articles Trade Association* v. *le procureur général du Canada* (3),—exercer une grande latitude dans la conduite des investigations nécessaires pour établir les faits relatifs aux méthodes commerciales frauduleuses, y compris la falsification; pour cette raison, nous croyons que les articles 16 et 17 sont constitutionnels. Le paragraphe 3 de l'article 17 semble raisonnablement servir de complément aux principales dispositions de ces deux articles.

En ce qui concerne les articles 18 et 19, il n'est pas nécessaire de décider si l'exclusive compétence législative du Dominion s'étend ou non à la question des marques de commerce en vertu de la deuxième rubrique de l'article 91: " La réglementation du trafic et du commerce ". La prétendue marque de commerce n'est pas une marque de commerce au sens propre du terme. La marque de com-

(1) [1925] A.C. 396.
(2) [1922] 1 A.C. 191, à 201
(3) [1931] A.C. 310.

merce a pour fonction d'indiquer l'origine des marchandises mises sur le marché, et la protection dont jouit cette marque est destinée à sauvegarder la réputation commercaile du producteur ou du vendeur. Le rôle des lettres "C.S.", tel qu'il est déterminé par le paragraphe 1er de l'article 18, est une toute autre chose. Ce paragraphe entreprend effectivement de créer un droit civil d'un nouvel ordre et d'en investir la Couronne pour le compte du Dominion. D'une façon générale, sauf lorsqu'il légifère sur des matières relevant des sujets énumérés de l'article 91, le Parlement ne possède aucune compétence pour créer un droit civil d'une nouvelle sorte qui, s'il était validement créé, constituerait un droit civil dans les limites et au sens de la rubrique n° 13 de l'article 92. Le second paragraphe est aussi inadmissible, car on y tente de contrôler l'exercice d'un droit civil dans les provinces.

L'article 19 est simplement subsidiaire à l'article 18, et, de toute nécessité, il subit le même sort que ce dernier.

La première partie de l'article 20 semble inattaquable en ce qui concerne les dispositions législatives mentionnées à l'article 2 *h*) qui peuvent être de la compétence du Parlement. Pour ce qui est de leur validité, l'argumentation que nous avons entendue ne visait que deux d'entre elles: la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels* et l'article 498A du *Code criminel.* Nous avons donné ailleurs nos raisons de considérer la première comme inconstitutionnelle. Quant à l'autre (l'article 498A du *Code criminel*), la majorité de la Cour estime que ledit article est intégralement constitutionnel, MM. les juges Cannon et Crocket étant dissidents à l'égard de l'alinéa *a*) de cet article.

En ce qui a trait aux articles 21 et 22, il semble que la compétence requise pour en établir les dispositions soit nécessairement accessoire à l'exercice de l'autorité législative, quant aux actes criminels prévus par les lois "interdisant les pratiques déloyales dans le commerce", validement édictée dans ceux des statuts énumérés à l'article 2 *h*) qui peuvent être constitutionnels. D'après nous, on ne saurait prétendre que le pouvoir de prescrire la poursuite d'actes criminels tombe "strictement" sous la rubrique 27 des sujets énumérés de l'article 91, laquelle concerne "la

loi criminelle" et "la procédure en matière criminelle"; mais nous sommes d'avis que le pouvoir d'établir cette disposition, ainsi que l'autorité d'édicter des conditions touchant l'ouverture et la conduite de poursuites au criminel, sont nécessairement accessoires à la compétence décernée par le Parlement du Canada sous le régime de la rubrique n° 27 (*Proprietary Articles Trade Association* v. *le procureur général du Canada*) (1).

Ce raisonnement paraît s'appliquer à la question de la validité du paragraphe 1er de l'article 15 et de la seconde partie de l'article 20, lesquels, en conséquence, semblent constitutionnels.

(*Article 498A du Code criminel*)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET AUTRES (1937) A.C. 368

Cause N° 67

(Lord Atkin, lord Thankerton, lord Macmillan, lord Wright, M.R., et sir Sidney Rowlatt.)

Décision rendue par lord Atkin.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada concernant un renvoi par le Dominion (touchant la validité de l'article 498A du Code criminel).

Décision de la Cour suprême du Canada confirmée.

Législation du Dominion déclarée valide.

Les provinces de la Colombie-Britannique, d'Ontario et du Nouveau-Brunswick appelantes et représentées.

Le Dominion intimé et représenté.

Principes posés par le Chambre:

1. Comme il n'y a pas lieu de supposer que le Dominion a recours au droit criminel en guise de prétexte pour empiéter sur le domaine législatif provincial, ou que cette loi, en substance, ne fait qu'intervenir dans les droits civils des provinces, l'article est valide en vertu du paragraphe 27 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

(1) [1931] A.C. 310, pp. 326-7.

2. La seule limitation des pouvoirs pléniers du Dominion dans la détermination de ce qui sera criminel ou non, c'est la condition que le Parlement ne doit pas, sous le couvert de légiférer en matière criminelle, légiférer aussi, réellement et essentiellement, sur toute catégorie de sujets énumérés à l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Le fait que cette législation y porte atteinte ne constitue pas une objection, car si on tente réellement de modifier le droit criminel, les droits civils préexistants en seront évidemment atteints.

3. Le seul critère de "l'injustice" c'est l'intention de la législature de prohiber, dans l'intérêt public, l'acte ou l'omission décrétés criminels.

4. Rien ne semble empêcher le parlement fédéral, s'il le juge à propos dans l'intérêt public, d'étendre la législation criminelle, de façon générale, aux actes et omissions qui, jusqu'à présent, ne tombent que sous l'application des lois provinciales.

Lord Atkin:

"Leurs Seigneuries conviennent avec le juge en chef que la décision du Comité judiciaire dans la cause des *Proprietary Articles* (1931) A.C. 310 s'applique en espèce. Cette décision semble incompatible avec les motifs de dissidence du juge Crocket à l'effet que l'alinéa *a*) oublie 'ce qui caractérise le crime, soit l'intention'. Elle repose sur le principe suivant: le seul critère de l'injustice c'est l'intention de la législature de prohiber, dans l'intérêt public, l'acte ou l'omission décrétés criminels. Le juge Cannon opina que la prohibition, ne visant qu'à protéger les particuliers concurrents du vendeur, ne pouvait s'inspirer de l'intérêt public. Cela nous paraît restreindre indûment les pouvoirs du Parlement fédéral touchant l'intérêt public. La seule limitation des pouvoirs pléniers du Parlement fédéral dans la détermination de ce qui sera criminel ou non, c'est la condition que le Parlement ne doit pas, sous le couvert de légiférer en matière criminelle, légiférer aussi, réellement et essentiellement, sur toute catégorie de sujets énumérés à l'article 92. Le fait que cette législation y porte atteinte ne constitue pas une objection. Si on tente réellement de modifier le droit criminel, les droits civils préexistants en seront évidemment atteints. Ordinairement, les modifications au droit criminel ont pour but d'enlever aux citoyens le droit de faire ce que, sans la modification, ils pourraient légalement faire. Sans doute, le pouvoir plénier conféré par l'article 91 (2) ne prive pas les provinces du droit qu'elles possèdent en vertu de l'article 92 (15) d'ajouter des sanctions pénales à la législation qui relève de leur propre compétence. D'autre part, rien ne semble empêcher le Parlement fédéral, s'il le juge à propos dans l'intérêt public, d'étendre la législation criminelle, de façon générale, aux actes et omissions qui, jusqu'à présent, ne tombent que sous l'appli-

cation de lois provinciales. Dans la présente cause, il ne semble exister aucun motif de supposer que l'autorité fédérale a recours au droit criminel en guise de prétexte ou que la législature, en substance, ne fait qu'intervenir dans les droits civils des provinces. L'avocat représentant le Nouveau-Brunswick a attiré l'attention du Comité sur le rapport de la Commission royale sur les écarts de prix, mentionné dans l'ordre de renvoi. On ne peut probablement pas soutenir que la déclaration du ministre dans l'ordre de renvoi, à l'effet que l'article donne suite aux conclusions de la Commission royale, lie les provinces ou que le Comité doive la recevoir sans discussion. Toutefois, quand on allègue que la législation n'était pas véritablement une législation criminelle, mais n'était en substance qu'un empiétement sur le domaine provincial, l'existence du rapport semble être une circonstance importante. Leurs Seigneuries approuvent la décision de la majorité de la Cour suprême. Elles sont d'avis que nulle partie de l'article ne dépasse la compétence du Parlement, et elles recommanderont humblement à Sa Majesté le rejet du présent appel".

FORBES v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU MANITOBA (1937) A.C. 260

Cause N° 68

(Lord Atkin, lord Thankerton, lord Russell of Killowen, lord Macmillan et lord Maugham.)

Décision rendue par lord Macmillan.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada.

Décision de la Cour suprême du Canada confirmée.

Législation provinciale (Manitoba) déclarée constitutionnelle.

La province du Manitoba intimée et représentée.

Le Dominion non représenté.

Principes posés par la Chambre:

1. Il est de la compétence d'une législature provinciale d'assujettir à l'impôt sur le revenu le traitement que touche dans la province, un fonctionnaire fédéral domicilié dans la province.

2. Les lois relatives à l'impôt sur le revenu peuvent validement être décrétées en même temps par le Dominion et la province.

Lord Macmillan:

"Le dernier motif invoqué par l'appelant est encore moins soutenable. Il a prétendu que le parlement fédéral, en établissant, en 1917, un impôt d'application générale sur le revenu avait déjà tellement occupé

le domaine de cette forme de taxation que la législature du Manitoba ne pouvait décréter aucune loi relative à l'impôt sur le revenu. De l'avis de Leurs Seigneuries, ce raisonnement qui, s'il était bien fondé, annulerait toute la loi, et non seulement la partie I, est basé sur une fausse conception de la doctrine du 'domaine occupé' que comporte l'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Le parlement fédéral a l'autorité exclusive, en vertu du paragraphe 3 de l'article 91, de faire des lois pour 'le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation', et chaque province, sous le régime du paragraphe 2 de l'article 92, jouit du droit exclusif de légiférer pour 'la taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux'. On a fait observer dans la cause de la *Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons,* 7 App. Cas. 96, que, bien que la définition du 'prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation' ait un sens assez large et général pour inclure 'la taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux' assignée aux législatures provinciales en vertu de l'article 92, on n'a évidemment pas eu l'intention que.. le pouvoir général devait l'emporter sur le droit particulier. (7 App. Cas. 108.) Cette déclaration est citée et approuvée dans la cause de la *Banque de Toronto* v. *Lambe,* 12 App. Cas. 575, 585. La doctrine du "domaine occupé" ne s'applique qu'en cas de conflit entre la législation du Dominion et celle de la province dans une sphère commune aux deux. Dans la cause actuelle, il n'y a pas de conflit. Les deux taxes sur le revenu peuvent être imposées en même temps et être mises en vigueur sans qu'il y ait conflit. Le Dominion recueille une partie du domaine des revenus des citoyens du Manitoba. La province en recueille une autre partie. Ce raisonnement est donc également défectueux."

Cause N° 69

LA MUNICIPALITÉ DE TORONTO v. LA MUNICIPALITÉ D'YORK (1938) A.C. 415

(LORD ATKIN, LORD THANKERTON, LORD MACMILLAN, LORD WRIGHT ET LORD MAUGHAM.)

Décision rendue par lord Atkin.
Appel d'une décision de la Cour d'appel d'Ontario.
Décision de la Cour d'Ontario confirmée.
Législation provinciale déclarée valide.
Le Dominion représenté comme intervenant.
La province également représentée.
Principe posé par la Chambre:

La création d'une commission municipale qui, en substance, constitue d'abord un organisme administratif, bien que, incidemment, quelques-uns de ses pouvoirs se rapprochent de ceux d'une cour de justice, est, quand des attributions judiciaires invalides peuvent être disjoints, de la compétence d'une province.

Lord Atkin:

"Il s'agit de l'appel d'une décision de la Cour d'appel d'Ontario infirmant un appel d'une ordonnance de la Commission municipale d'Ontario enjoignant aux appelants de produire certains documents et de permettre l'inspection de leur service d'aqueduc et prescrivant l'interrogatoire préalable du commissaire des travaux, des appelants. La commission a donné cet ordre en conformité des pouvoirs conférés par l'*Ontario Municipal Board Act, 1932,* et à la suite d'une demande qui lui fut adressée par l'intimée, la corporation du township d'York, conformément au *Township of York Act, 1936.* Les appelants prétendent

1) que la commission est invalidement constituée, étant une Cour supérieure créée en violation des article 96, 99 et 100 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord;
2) que, à tout événement, le pouvoir de rendre l'ordonnance en question ne peut être exercé que par un tel tribunal;
3) que la loi de 1936 est invalide vu qu'elle a pour objet de revêtir la Commission municipale de la juridiction d'une Cour supérieure.

Il suffira d'exposer brièvement les circonstances qui ont amené le conflit entre les parties. En 1916, le township a conclu avec la ville une entente en vertu de laquelle celle-ci devait approvisionner d'eau le township à certaines conditions, entre autres le paiement de 20c. les 1,000 gallons. Cette convention stipulait que ce taux pouvait être modifié par entente ou par arbitrage. Une clause prévoyait comme arbitres deux fonctionnaires des corporations respectives, et, en cas de désaccord, un juge de cour de comté. La convention fut confirmée par une loi d'Ontario, 7 Geo. V. (1917) chapitre 98. En 1936, la législature d'Ontario adopta la loi 1 Ed. VIII (1936), dont l'article 88 portait que, nonobstant les dispositions de la convention de 1916:

> chacune des parties à ladite convention peut de temps à autre s'adresser à la Commission municipale d'Ontario dans le but de modifier les taux à exiger pour l'eau fournie par ladite corporation en vertu des conditions de ladite convention, ou régler tout différend surgissant entre les parties à ladite convention touchant son interprétation, ou toute matière concernant cette convention ou en découlant, et la Commission municipale d'Ontario aura le pouvoir de modifier et de fixer lesdits taux, d'entendre toute telle demande et de se prononcer à ce sujet, et la décision de ladite commission, touchant toute demande de cette nature, sera définitive, et ne sera pas sujette à un appel.

En vertu de cette loi, le township demanda à la Commission municipale de modifier le taux de l'eau fournie, et c'est au sujet de cette demande que l'ordonnance dont on s'est plaint fut rendue.

On notera que les appelants portent une double attaque. Ils contestent la validité de toute loi de la Commission municipale telle qu'elle est maintenant constituée, et, en cas d'insuccès, ils s'en prennent à la validité de la loi de 1936.

La première question touche à un sujet de première importance pour la population du Canada. Alors que le pouvoir législatif concernant la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice

pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux, est attribué à la province, l'indépendance des juges est sauvegardée par des dispositions portant que les juges des cours supérieures, de district et de comté seront nommés par le Gouverneur général (article 96); que les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite (article 99); et que les traitements des juges des cours supérieures, de district et de comté seront fixés et payés par le parlement du Canada (article 100). Tels sont les trois principaux piliers du temple de justice, et on ne saurait les saper. Alors, la Commission municipale d'Ontario est-elle une cour supérieure ou un tribunal analogue? Dans l'affirmative, vu que la loi de 1932, qui la constitue, ne tient aucun compte des dispositions des articles ci-dessus mentionnés, il s'ensuit qu'elle est invalidement constituée.

Mais en examinant les dispositions du *Municipal Board Act* interprétées à la lumière de son histoire comme succédant à l'*Ontario Railway and Municipal Board* (voir les articles 6 et 7) Leurs Seigneuries sont portées à conclure que, avant tout, la commission est, en substance un organisme administratif. Les parties IV, V, VI et VII sont presque entièrement d'ordre administratif; et bien que certaines parmi elles n'aient pas été abrogées et que les fonctions de la commission aient été transférées à d'autres organismes administratifs leur existence aide à révéler l'intention primitive des législateurs. M. Gershom Mason, présentant ses arguments au nom de l'intimée, a signalé les nombreuses fonctions administratives imposées, de temps à autre par la législation provinciale à la commission et à l'organisme qui l'a précédée. Point n'est besoin de passer en revue ces lois; il suffit de dire que, touchant les institutions municipales, les grandes routes, les chemins de fer, les lois d'utilité publique concernant l'eau, le gaz, l'électricité, les téléphones, et, apparemment d'autres sujets, les fonctions de commission consistent à surveiller et à rendre des décisions d'ordre purement administratif, fonctions qui, dans leur ensemble, semblent être l'une des parties les plus importantes du rouage administratif de la province. Comme on l'a dit, ses fonctions sont surtout d'ordre administratif. Mais M. Tilley, au nom des appelants, a insisté avec vigueur sur les dispositions de la partie III de la loi, surtout les articles 41 à 46, 54 et 59, comme indiquant que l'on a confié à la commission la juridiction et les pouvoirs d'une cour supérieure, et que, sous le régime de ces articles, cette commission a réellement été créée une cour supérieure. Il est difficile d'échapper à la conclusion que, quelle que soit la définition que l'on donne d'une cour de justice, ou d'un pouvoir judiciaire, les articles en question ont pour objet d'assigner à la commission les fonctions d'un tribunal et des pouvoirs judiciaires. Mais, avec cette supposition, Leurs Seigneuries ne sont pas prêtes à accepter l'autre proposition, soit que la commission est conséquemment, à toutes fins, invalidement constituée. Elle est surtout un organisme administratif; en tant que la loi visait à lui conférer une autorité judiciaire, cette prétention ne saurait tenir. Elle n'est pas validement constituée pour jouir d'une autorité judiciaire; par conséquent, en tant que la loi vise à faire de la commission une cour de justice analogue à une cour supérieure, ou une cour de district ou de comté, elle est *pro tanto* invalide, non pas parce que cette com-

mission est irrégulièrement constituée, vu que, en sa qualité d'organisme administratif, sa constitution ne déroge pas des pouvoirs provinciaux; non pas parce que la province ne peut conférer les pouvoirs judiciaires en question à un tribunal, étant donné que la province peut attribuer ces fonctions, à son gré, à une cour qui se conforme aux prescriptions des articles 96, 99 et 100 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, mais pour la raison qu'en attribuant ces fonctions à une commission administrative nommée par la province on les assignerait à un organisme n'ayant pas qualité pour les exercer en conformité des articles mentionnés. Le résultat est que les parties de la loi dont l'objet est d'attribuer à la Chambre les fonctions d'un tribunal sont inopérantes. Elles peuvent être disjointes, cependant; rien ne suggère que la commission n'aurait pas reçu ses pouvoirs administratifs sans l'adjonction des pouvoirs judiciaires dont on se plaint. L'objection à la validité de la commission, comme telle, ne peut donc être maintenue. Leurs Seigneuries ont jugé inutile de discuter en détail jusqu'à quel point certains des pouvoirs judiciaires censés judiciaires sont de fait purement administratifs. Cette question ne se présente pas dans la cause actuelle, et, conformément à la coutume de Leurs Seigneuries en matières constitutionnelles, elles ne gêneront pas une discussion future si jamais un tel conflit surgit.

Les autres parties de la cause semblent offrir peu de difficultés. Les pouvoirs relatifs à communication de documents à l'examen et à l'inspection, bien que semblables à ceux d'une cour de justice, ne sont pas incompatibles avec les pouvoirs d'un organisme administratif qui peut être chargé de s'assurer des faits dont il est saisi. Les pouvoirs, dans cette cause, semblent être essentiellement analogues à ceux que l'on relève dans la loi des enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1927, chapitre 26, dont la validité a été confirmée dans la cause de la *Proprietary Articles Trade Association* v. *le procureur général du Canada* (1931) A.C. 310, et il a été décidé dans la cause d'*O'Connor* v. *Waldron* (1935) A.C. 76, qu'un commissaire muni de ces pouvoirs ne jouissait pas de l'autorité d'une cour de justice. Il ne reste plus qu'à savoir si la loi de 1936 était valide. Leurs Seigneuries partagent l'avis du juge en chef de l'Ontario sur ce point. Si l'on tient pour acquis que la première partie de l'article a pour objet de conférer une fonction judiciaire à la commission, il est évident qu'elle est inopérante; toutefois la deuxième partie se rapporte à une fonction administrative et Leurs Seigneuries sont d'avis qu'elle est manifestement distincte. Il en résulte que l'ordonnance dont on se plaint était valide. La décision de la Cour d'appel était donc fondée et le présent appel doit être rejeté.

SHANNON v. LOWER MAITLAND DAIRY PRODUCTS BOARD (1938) A.C. 708

Cause N° 70

(Lord Maugham, L.C., lord Atkin, lord Thankerton, lord Russell of Killowen et lord Macmillan.)

Décision rendue par lord Atkin.

Appel d'une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Décision du tribunal de la Colombie-Britannique cassée.

Législation provinciale déclarée constitutionnelle.

La province était représentée à titre d'intervenante.

Le Dominion n'était pas représenté.

Principe posé par la Chambre:

Que l'établissement d'une commission dont le pouvoir est essentiellement de réglementer, au moyen d'un régime de licences, un certain genre d'affaires exercé entièrement dans une seule province relève de la juridiction de cette province en vertu de l'article 92 (13) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867 "la propriété et les droits civils dans la province".

Lord Atkin:

"Il s'agit d'un appel d'une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique cassant une décision du juge Manson qui, dans cette cause, avait rendu jugement en faveur des demandeurs, appelants dans le cas présent. Les appelants étaient des producteurs laitiers exerçant leur commerce dans la province de la Colombie-Britannique et ils étaient atteints par un régime de vente du lait approuvé par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu du *Natural Products Marketing (British Columbia) Act,* chapitre 34 des statuts de 1936. On avait établi une commission dite Lower Maitland Dairy Products Board (les défendeurs). Les demandeurs prétendaient que cette loi excédait la juridiction de la législature de la province; qu'ils n'étaient pas tenus d'obtenir des licences des défendeurs ni de se conformer à aucune de leurs exigences; ils réclamaient de plus une injonction empêchant les défendeurs de les importuner. Le procureur général de la province intervint dans le procès et il fut seul représenté comme intimé devant cette Chambre. Le savant juge de première instance rendit jugement en faveur des demandeurs. La Cour d'appel cassa sa décision conformément aux jugements qu'elle avait rendus sur un renvoi qui lui avait été soumis par le lieutenant-gouverneur en conseil à propos de la question de savoir si la loi en question dépassait la juridiction de la législature de la province. Comme elle avait répondu négativement à cette question, elle maintint l'appel sans plus de discussion. Voici l'historique de la mesure législative contestée.

En novembre 1934, la législature de la Colombie-Britannique adopta une loi intitulée *Natural Products Marketing (British Columbia) Act,* qui autorisait le lieutenant-gouverneur en conseil à constituer une commission dite "British Columbia Marketing Board" et conférant à cette dernière les pouvoirs requis pour agir en coopération et conjointement avec le Bureau fédéral d'organisation du marché constitué sous l'empire de la loi fédérale sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934. En novembre 1935, le gouverneur général en conseil avait ordonné un renvoi à la Cour suprême du Canada sur la question de déterminer si cette loi fédérale excédait la juridiction du Parlement du Dominion. Le 17 juin 1936, la Cour suprême décida que la loi fédérale sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934, [1936] S.C.R. 398, était inconstitutionnelle, et cette décision fut confirmée par cette Chambre le 28 janvier 1937 [1937] A.C. 377. Dans l'intervalle, en avril 1936, la législature de la Colombie-Britannique avait amendé la loi provinciale de 1934, qui se trouve présentement formulée dans les Statuts Revisés de la Colombie-Britannique, 1936, chapitre 165, et adopté une autre clause quant à la possibilité de disjonction, dans une loi modificatrice de 1937, l'*Amendment Act of 1937,* chapitre 41. Il n'y a pas lieu d'exposer toutes les dispositions de cette loi mais il est bon de rappeler les définitions suivantes: "'Organisation du marché' comprend l'achat et la vente, l'expédition pour la vente ou l'emmagasinage et l'offre en vente; et, dans le cas d'un produit naturel, cette expression comprend son transport de toute manière par une personne quelconque." "'Produit naturel' signifie tout produit de l'agriculture ou de la forêt, de la mer, des lacs ou des rivières et tout article d'alimentation ou breuvage fabriqué en tout ou en partie de tel produit ou en dérivant."

L'article 4 (1) de la loi dit: "L'objet de la présente loi est de décréter le contrôle et la réglementation, sous quelque rapport que ce soit ou sous tous les rapports, du transport, de l'emballage, de l'entreposage et de la vente des produits naturels dans la province, y compris le droit d'en prohiber le transport, l'emballage, l'entreposage et la vente, en tout ou en partie." L'intention du législateur est de permettre au lieutenant-gouverneur en conseil de constituer un bureau central dit "British Columbia Marketing Board", chargé d'établir ou d'approuver des projets relatifs au contrôle et à la réglementation, dans la province, du transport, de l'emballage, de l'entreposage et de la vente de tous produits naturels, de créer des conseils locaux chargés de mettre ces projets en vigueur, et de conférer à ces conseils tous les pouvoirs jugés nécessaires ou opportuns pour l'exercice de ces fonctions. Par exemple, le lieutenant-gouverneur en conseil peut conférer à tout conseil d'organisation du marché les pouvoirs, 4 (2) (*d*), de fixer et de percevoir des droits de permis annuels, semi-annuels, trimestriels ou mensuels de toute personne ou de toutes personnes produisant, emballant, transportant, entreposant ou offrant en vente le produit réglementé; et, à cette fin, les pouvoirs de classer ces personnes en groupes et de fixer à des chiffres différents les montants des droits exigibles des membres de ces divers groupes, et de recouvrer ces droits de licence au moyen d'une poursuite devant tout tribunal compétent.

Article 4 (2) (*j*). D'employer pour atteindre les fins du projet et pour défrayer les dépenses du Bureau toute somme reçue par le Bureau.

On a attaqué la loi en prétendant:

1. Qu'elle empiète sur la catégorie de sujets énoncés dans l'article 91 (2) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867. La réglementation du trafic et du commerce.
2. Qu'elle empiète aussi sur l'article 91 (3). Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.
3. Que, sans autorité constitutionnelle, elle délègue un pouvoir législatif au lieutenant-gouverneur en conseil.

1. Il suffit de dire, à ce sujet, qu'il est manifeste que la loi en question se borne à la réglementation des opérations qui ont lieu entièrement dans la province et que, par conséquent, elle relève des pouvoirs souverains assignés sous ce rapport à la législature par l'article 92. Leurs Seigneuries n'admettent pas que les produits naturels, tels qu'ils sont définis dans la loi, sont uniquement des produits naturels provenant de la Colombie-Britannique. Une telle restriction n'existe pas dans la loi et une interprétation étroite donneraient probablement lieu à quelque difficulté si l'on voulait plus tard coopérer à un projet fédéral régulier. Il est cependant évident que la loi vise uniquement les produits de la province même. On a prétendu que "transport" s'applique aussi aux marchandises en transit d'une province à une autre ou à destination d'outremer. La réponse à cette affirmation est que, si l'on interprète la loi dans son ensemble, il est évident que "transport" signifie uniquement le transport de marchandises à partir d'un endroit de la province jusqu'à un autre endroit de la même province. Il est aujourd'hui bien compris que la présence, dans l'article 91, de la rubrique "la réglementation du trafic et du commerce", parmi les catégories de sujets sur lesquelles le Dominion a juridiction exclusive, ne donne à ce dernier le pouvoir de réglementer tel ou tel commerce pour des fins provinciales légitimes si tel commerce ne s'exerce que dans la province. *Citizens Insurance Company of Canada* v. *Parsons* [1881] 7 A.C. 96. *Re* la loi fédérale sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934 [1936] S.C.R. 398, [1937] A.C. 377. Et il s'ensuit que, le Dominion ne pouvant réglementer ce commerce dans la province, cette dernière a le droit de le faire en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés sur les droits civils et de propriété dans la province. Les appelants n'ont pas contesté que la province eût réellement l'intention de rester dans sa propre sphère, mais ils ont prétendu qu'en réalité, quelle qu'ait été son intention, elle avait de fait empiété sur le domaine fédéral. S'ils avaient pu prouver la chose, leur thèse en aurait été renforcée. A ce propos, Leurs Seigneuries désirent citer un passage de l'opinion exprimée par lord Atkin dans la Chambre des Lords sur la cause de *Gallagher* v. *Lynn* [1937] A.C. 863, p. 869, opinion citée par le juge en chef Martin et qu'il convient de mettre au nombre des autorités sur les litiges constitutionnels qui surgissent dans le Dominion:

> "Milords, la brève réponse à faire à ceci, c'est que ce *Milk Act* n'est pas une loi 'portant sur' commerce, mais une loi adoptée en vue de paix, de l'ordre et de la bonne administration de l'Irlande du Nord 'portant sur' précautions prises pour assurer la santé des habitants de l'Irlande du Nord en les protégeant contre les dangers de l'absence de règlements sur l'approvisionnement laitier. Ces questions qui se rapportent à la limitation des pouvoirs législatifs de parlements subordonnés ou à la répartition des pouvoirs entre

les parlements d'une confédération nous sont maintenant familières, et je n'ai pas l'intention de citer tous les précédents qui se sont présentés dans la discussion des pouvoirs législatifs des parlements canadiens. Il est un fait bien établi, dans la cause de *Russell* v. *la Reine,* 7 App. Cas. 829, c'est qu'il faut considéder 'la nature et le caractère réel véritables de la loi.... l'essence même de la loi'. Quand, en examinant la mesure législative dans son ensemble, on constate que l'essence de la loi se trouve dans le domaine de pouvoirs bien déterminés, cette loi ne cesse pas d'être valide, si accessoirement, elle touche des sujets qui sont en dehors du domaine autorisé. Il ne faut pas que la loi, parce qu'elle est censée se rapporter à un sujet donné, empiète de fait sur le domaine prohibé. Il ne faut pas non plus se préoccuper uniquement de l'objet que le législateur avait en vue. Il se peut qu'une loi ait un objet parfaitement licite, par exemple celui de sauvegarder la santé des habitants, mais qu'elle tende à atteindre ce but au moyen de méthodes irrégulières, par exemple en prohibant directement tout commerce avec un pays étranger. En d'autres termes, il est certain qu'il faut certes scruter les articles d'une loi pour savoir s'ils 'portent sur' le sujet prohibé. Dans le cas actuel, l'appelant n'alléguait aucunement une attaque indirecte sur le commerce. Cela ne pourrait pas se soutenir. La véritable nature et le caractère réel de la loi, son essence même, c'est que c'est une loi destinée à protéger la santé des habitants de l'Irlande du Nord. Dans ces circonstances, bien qu'elle puisse accessoirement toucher au commerce qui se fait avec le comté de Donegal, ce n'est pas une loi 'portant sur' commerce, et l'on ne saurait donc la contester pour ce motif".

La substance même de cette loi-ci est que c'est une mesure visant à réglementer certains commerces qui se font uniquement dans la province. Elle relève donc de la juridiction de la province.

2. La deuxième objection présentée contre cette loi, c'est qu'elle prescrit le prélèvement de deniers par un mode ou système de taxation qui se trouve compris dans l'une des catégories de sujets réservées au Dominion par l'article 91 (3). On s'attaque ici au pouvoir d'imposer des droits de licence, pouvoirs qui peuvent être confiés à des bureaux provinciaux par le lieutenant-gouverneur en conseil, d'après l'article 5 (*d*) de la loi de la Colombie-Britannique. Il a été répondu à cela que cette loi était valide en ce qu'elle relevait des pouvoirs, accordés à la province, de légiférer sur les catégories suivantes de sujets: (article 92 (2)) "la taxation directe dans les limites de la province dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux"; (article 92 (9) "les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux;" (article 92 (13)) "la propriété et les droits civils dans la province"; ou finalement (article 92 (16)) "généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province". Leurs Seigneuries sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire de se baser sur l'article 92 (2) pour approuver la loi dont il s'agit. Sans trancher la question dans un sens ou dans l'autre, elles croient qu'on peut difficilement considérer cette loi comme une mesure de taxation directe dans les limites de la province. On peut cependant l'approuver en s'appuyant sur les autres motifs invoqués. Si

l'on tient pour valide la réglementation du commerce dans les limites de la province, la méthode ordinaire de réglementer le commerce, c'est-à-dire un système de licences, doit aussi être admissible. Une licence comporte simplement la permission de commercer, permission subordonnée à certaines conditions déterminées. La redevance à payer pour une licence, bien qu'usuelle, ne semble pas être essentielle. Toutefois, quand on accorde des licences, il ne devrait apparemment pas y avoir d'objection contre le fait d'exiger des redevances destinées soit à rembourser les frais d'application des règlements locaux soit à augmenter les fonds généraux de la province, soit à ces deux fins. L'objet, dans un tel cas, serait de prélever un revenu pour des fins ou locales ou provinciales. Sur cet aspect de la cause, Leurs Seigneuries font respectueusement observer que le juge Duff, juge en chef actuel, a interprété d'une façon plutôt étroite les pouvoirs conférés aux provinces par l'article 92 (9) quand, dans la cause de *Lawson* v. *Interior Tree Fruit and Vegetable Committee* [1931] S.R.C. 357, page 363, il a dit: "D'un autre côté, la rubrique mentionnée en dernier lieu autorise des licences destinées à prélever un revenu, et je ne pense pas qu'elle vise des licences dont l'objet fondamental serait de réglementer le commerce, même le commerce local ou provincial". Leurs Seigneuries sont d'avis qu'une objection à une licence accompagnée d'une redevance ne peut s'appuyer sur le fait que telle licence vise à la fois la réglementation du commerce et le prélèvement d'un revenu. Dans le cas des buvettes et des tavernes, on pourrait difficilement prétendre que la réglementation du commerce n'est pas au moins aussi importante que le prélèvement de revenus. Et puisque les licences accordées pour certains commerces déterminés sont valides, Leurs Seigneuries ne voient pas pourquoi les mots "autres licences" ne seraient pas suffisants pour les justifier d'approuver la loi en question. Les dispositions attaquées peuvent aussi, selon Leurs Seigneuries, être approuvées pour la raison acceptée par le juge en chef Martin, du tribunal de première instance, dans son jugement sur le renvoi, à savoir que ce sont là des redevances pour services rendus par la province ou par ses intermédiaires autorisés en vertu des pouvoirs conférés par l'article 92 (13) et (16). Le juge en chef a parlé des redevances sur l'enregistrement des terres et des certificats d'exploitation minière et de prospection. On pourrait citer comme autre exemple l'imposition de taxes à l'occasion de l'établissement d'un nouveau marché. Pour ces raisons, Leurs Seigneuries doivent rejeter l'objection qu'on a posée contre la loi en alléguant les pouvoirs d'imposer des redevances.

3. La troisième objection est que la législature provinciale n'est pas autorisée à déléguer de prétendus pouvoirs législatifs au lieutenant-gouverneur en conseil ou à l'autoriser à déléguer ces pouvoirs à d'autres. Leurs Seigneuries sont d'avis que cette objection est contraire aux droits dont jouit la législature provinciale pour ce qui est des questions qui tombent dans les catégories de sujets sur lesquelles la constitution lui a accordé juridiction législative. Dans la sphère qui lui est assignée, la législature provinciale est aussi suprême que tout autre parlement; et il est inutile de rappeler les cas innombrables où des législatures provinciales, fédérales et impériales, ont confié à diverses personnes et institutions des pouvoirs semblables à ceux qui sont contenus dans cette loi. Le juge en chef Martin, du tribunal de première instance, paraît avoir répondu à cette objection d'une façon très satisfaisante dans son jugement sur le renvoi, et Leurs Seigneuries ne voient pas qu'il y ait lieu de rien ajouter à ce qu'il a dit.

Pour ces raisons, l'appel n'est pas fondé et doit être rejeté, et Leurs Seigneuries conseilleront humblement Sa Majesté en conséquence. Les appelants devront payer les frais de l'appel.

PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA v. PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET AUTRES (1938) A.C.

Cause N° 71

(LORD MAUGHAM, L.C., LORD ATKIN, LORD THANKERTON, LORD RUSSELL OF KILLOWEN ET LORD MACMILLAN.)

Décision rendue par lord Maugham, L.C.

Appel d'une décision de la Cour suprême du Canada sur un renvoi par le Dominion quant à la validité de trois lois de la législature de l'Alberta: " An Act respecting the Taxation of Banks ", " An Act to amend and Consolidate the Credit of Alberta Regulation Act " et " An Act to Ensure the Publication of Accurate News and Information."

Décision de la Cour suprême du Canada confirmée.

Législation provinciale déclarée inconstitutionnelle.

Le Dominion et la province étaient représentés.

Principes exposés par la Chambre:

1. Etant donné que, depuis le renvoi à cette Chambre, l'*Alberta Social Credit Act*, chapitre 10, 1937 (première session), auquel était subordonné le maintien en vigueur des deux dernières lois susnommées, a été abrogé, la Chambre, sans vouloir mettre en doute la valeur des décisions de la Cour suprême, doit renoncer à entendre des arguments au sujet de ces deux lois.

2. Une province du Canada ne peut pas, sous la forme d'une taxation comportant inégalité de traitement dans la province, affaiblir ou rendre inopérante l'autorité législative du Dominion sur les banques et le commerce de banque.

3. Quand il se présente une difficulté, il faut tenir compte de l'effet et de l'objet ou but, apparent ou prouvé, d'une loi provinciale pour déterminer si l'intention du législateur est d'affaiblir ou de rendre inopérant un pouvoir législatif exclusif du Dominion.

4. Le précédent posé dans la cause de la *Banque de Toronto* v. *Lambe* (1887) 12 A.C. 575, n'établit pas qu'une province, qui tente de se servir d'un pouvoir législatif provincial pour empiéter sensiblement sur un pouvoir législatif fédéral agit constitutionnellement. Il établit au contraire qu'on ne peut nier l'existence de ce droit provincial en prétendant simplement que la province pourrait peut-être en abuser ou agir de façon à limiter peut-être le domaine qui autrement appartiendrait au parlement du Dominion.

Lord Maugham, L.C.:

"BILL N° 1, INTITULÉ 'AN ACT RESPECTING THE TAXATION OF BANKS'

"Ce bill s'appliquait à toute corporation ou compagnie à fonds social, autre que la Banque du Canada, constituée aux fins d'exercer le commerce de banque et de caisse d'épargne et exerçant ces commerces dans la province. Le bill imposait sur toute telle banque, outre toute taxe payable sous le régime d'autres lois, une taxe annuelle de *a*) $\frac{1}{2}$ p. 100 du capital versé et *b*) 1 p. 100 du fonds de réserve et des profits non distribués. Le défaut de paiement de cette taxe était passible d'amendes. Le paiement de la taxe ou de l'amende pouvait être recouvré au moyen d'une saisie-exécution des biens ou d'une action pour dettes devant une cour civile. La taxe était déclarée exigible au nom de Sa Majesté pour l'usage de la province. Il importe de faire observer que cette taxe était calculée sur tout le capital versé de la banque et sur les réserves accumulées au Canada et à l'étranger."

. . . .

"Le bill N° 1, *Act respecting the Taxation of Banks,* est dans une position différente de celle des deux autres bills. Il n'y est pas question de l'"Alberta Social Credit Act.' Il est censé viser une taxation d'un caractère direct, mais il diffère des lois fiscales ordinaires en ce qu'il ne vise que les banques qui font affaires dans la province. Le mot 'banque' est défini comme signifiant 'une corporation ou compagnie à fonds social, autre que la Banque du Canada, constituée à quelque endroit que ce soit aux fins d'exercer le commerce de banque ou de caisse d'épargne et qui exerce ce commerce dans la province, que son bureau principal soit situé dans la province ou ailleurs.' Aucun autre corps constitué, et nulle autre corporation, institution ou personne ne sont assujettis à la taxation sous l'empire de cette loi. On prétend justifier cette dernière en disant qu'elle porte sur un sujet qui tombe dans l'une des catégories énumérées à l'article 92, à savoir (2) 'la taxation directe dans les limites de la province dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux.' On peut dire dès le début, si toutefois la chose n'est pas évidente à sa face même, que le simple fait de prélever un revenu d'un montant plus ou moins élevé dans la province au moyen d'une mesure d'exception d'un caractère aussi manifeste ne suffit pas à prouver que cette mesure est permise par l'article 92. Sous le couvert d'une mesure fiscale d'exception dans la province, il serait facile, non seulement de diminuer mais de rendre absolument inopérante l'autorité législative du Dominion quant à plusieurs catégories de sujets spécifiquement mentionnées dans l'article 91 en leur

enlevant toute valeur. Prenons par exemple les lettres de change, les billets à ordre, les brevets d'invention et les droits d'auteur qu'on pourrait taxer au point d'en détruire l'usage aussi bien que la valeur dans la province. Plusieurs autres exemples peuvent être cités à propos de l'article 92 (10). Personne ne voudra prétendre—et l'avocat des appelants ne l'a certes pas fait dans son excellente plaidoierie—qu'une loi provinciale de ce genre serait valide. Pour décider si une loi provinciale qui empiète indirectement dans une certaine mesure sur l'un des pouvoirs du Dominion est constitutionnelle ou non, il faut examiner chaque cas en particulier, car on ne saurait poser sans danger un principe général applicable à tous les cas (*John Deere Plow Co., Ltd.,* v. *Wharton* [1915] A.C. 330, pages 338 et 339; *Great West Saddlery Co.* v. *le Roi* [1921] 2 A.C. 91).

"Il y a des précédents des deux côtés. Par exemple, la décision du comité judiciaire dans la cause de *Russell* v *la Reine* (7 App. Cas. 929) est une autorité que l'une des parties peut invoquer; les décisions rendues dans les causes d'*Abbott* v. *la cité de Saint-Jean* (1908) 40 Can. S.C.R. 597, de *Forbes* v. *le procureur-général du Manitoba,* [1937] A.C. 260, et des *Juges de la Saskatchewan* v. *le procureur général de la Saskatchewan* [1937] 2 D.L.R. 209, peuvent être invoquées par l'autre partie. Leurs Seigneuries sont d'avis que ces précédents ne viennent nullement en conflit.

"Bien qu'il soit fort difficile de trouver un principe d'ordre général applicable à chaque cas de chevauchement des pouvoirs mentionnés dans les articles 91 et 92, il est toutefois relativement facile de déterminer si la mesure législative soumise à l'examen empiète sur un domaine prohibé.

"On peut énoncer certaines propositions qui ne sont pas contestées. Quand on examine une question de ce genre, il est évidemment nécessaire de tenir compte de tout le système de répartition des pouvoirs que comportent les deux articles. Si on les examine les unes après les autres, on constate que les 'catégories de sujets' énumérées chevauchent à plusieurs égards. Par exemple il est manifeste que la monnaie métallique, le papier-monnaie, les brevets d'invention, les marques de commerce et le reste sont des genres différents de propriété et, si l'on s'en tient à la définition des termes, sont compris dans l'article 92 (13); mais cela ne donne lieu à aucune difficulté d'ordre logique, car, ainsi qu'on l'a souvent dit, la dernière partie de l'article 91 dit qu'aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérées dans cet article 'ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée' exclusivement assignées aux provinces. Comme l'a fait remarquer le juge en chef Duff, du tribunal de première instance (avis partagé par le juge Davis), il est bien établi que, si un certain sujet tombe dans l'une quelconque des catégories de sujets énumérées dans l'article 91, on ne peut pas le considérer comme relevant d'aucune des catégories énumérées dans l'article 92. (*Procureur général de l'Ontario* v. *Procureur général du Canada* [1896] A.C. 348; *Great West Saddlery Co.* v. *le Roi* [1921] 2 A.C. 91, page 99.)

"Il est donc nécessaire de comparer les deux listes complètes de catégories pour déterminer si la loi en question, tout bien considéré, relève *prima facie* de l'article 91 plutôt que de l'article 92. Le résultat de cette comparaison ne sera pas concluant en lui-même, mais il aidera à résoudre le problème qui se pose.

"Ce qu'il faut faire ensuite dans le cas d'une difficulté de ce genre, c'est d'examiner l'effet de cette loi (*Union Colliery Co. of B.C., Ltd.* v. *Bryden* [1899] A.C. 580). A cette fin, la cour doit tenir compte de tout renseignement public d'ordre général dont elle peut prendre connaissance judiciairement, et elle peut, quand les circonstances s'y prêtent, exiger d'être renseignée par des témoignages sur l'effet qu'aura la loi en question. Il est certain qu'elle peut prendre en considération les lois adoptées par la législature provinciale, car il est souvent impossible de déterminer l'effet d'une loi qu'on étudie si l'on ne tient compte d'aucune autre loi appliquée ou qu'on doit appliquer ou qui a été récemment appliquée dans la province.

"Une chose fort semblable peut demander aussi d'être prise en considération, et c'est l'objet ou le but de la loi en question. Le texte de l'article 92 (2), 'la taxation directe dans les limites de la province, *dans le but de prélever un revenu* pour des objets provinciaux', suffit dans le présent cas à établir cette proposition. Le principe a cependant une application plus large. Ni le Dominion ni aucune province, sous le prétexte d'exercer ou en prétendant exercer leurs propres pouvoirs, ne sont autorisés à faire une chose qui dépasse leurs pouvoirs ou qui empiète sur les pouvoirs exclusifs de l'autre. (*Procureur général de l'Ontario* v. *les Assureurs réciproques,* [1924] A.C. 328, page 342; et *Renvoi au sujet de la Loi des assurances du Canada* [1932] A.C. 41.) Ici aussi il doit être tenu compte des choses dont la cour peut prendre judiciairement connaissance, ainsi que des autres preuves dans un cas qui les exige. Il faut se rappeler que l'objet ou le but de la loi, quand il ne ressort pas clairement de ses termes et de son effet probable, est le fait d'un être corporel, c'est-à-dire la législature, et, d'une façon générale, les paroles d'individus n'auraient guère de force probante.

"Tenant compte de ces principes, Leurs Seigneuries sont d'avis, comme la Cour suprême, que la question qui se présente au sujet du bill nº 1 n'offre aucune difficulté sérieuse. Tout d'abord il est certain que la taxation vise simplement les banques, y compris les caisses d'épargne; or, d'après l'article 91, les 'banques' et les caisses d'épargne relèvent de l'autorité exclusive du Dominion. D'un autre côté, il est étrange que la province choisisse, 'dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux', les banques et les caisses d'épargne et aucune autre corporation, institution ou personnes riches de la province.

"Puis, si l'on examine le bill au point de vue de son application dans la province, quelques faits remarquables se présentent. Ainsi que le juge Kerwin (dans un jugement auquel le juge Crocket a donné son assentiment) l'a fait observer:

'On nous a fait remarquer l'augmentation des taxes que les banques auraient à payer par suite des dispositions de ce bill. D'après la loi provinciale antérieure à la première session de la législature de l'Alberta en 1937, les taxes sur toutes les banques faisant affaires dans la province s'élevaient à $72,200 par année. Le chapitre 57 du statut de la session de cette année-là, a imposé une taxe qui aurait augmenté de $140,000 la somme réalisée de ce chef. La taxe additionnelle proposée par le bill nº 1 porterait ce chiffre à $2,081,925 par année.'

"Il ne semble pas nécessaire de rappeler les tableaux de chiffres non contestés exposant les détails de ce relèvement gigantesque des taxes des banques dans la province. Leurs Seigneuries s'accordent avec le juge en chef et le juge Davis à dire que ces faits suffisent 'à démontrer qu'un

tel taux de taxation est réellement prohibitif et que la législature de l'Alberta devait le savoir tel.' En arrivant à cette conclusion, Leurs Seigneuries sont d'avis que les savants juges étaient justifiables de considérer que l'énormité de la taxe proposée dans l'Alberta était telle que, si pareille taxe était imposée dans chacune des autres provinces, il en résulterait que les banques ne pourraient plus faire affaires. Si chaque province se mettait à taxer les banques et si les lois des premières provinces à agir de la sorte, attaquées quant à leur constitutionnalité, étaient déclarées valides, puis que les lois semblables adoptées plus tard par les autres provinces seraient déclarées inconstitutionnelles, ce serait là une chose bizarre. Il faut se rappeler ici que la taxe proposée est calculée sur le capital versé et les fonds de réserve des banques, où qu'il se trouve.

"On a eu raison de prétendre au nom de l'appelant que la Cour suprême et la Chambre n'ont pas à juger de la sagesse de la législature qui a adopté ce bill. On a prétendu que ce serait un dangereux précédent que les membres du tribunal se laissassent guider, pour déclarer le bill inconstitutionnel, par leur opinion sur les graves conséquences d'une taxation excessive des banques. Leurs Seigneuries ne reconnaissent pas la valeur de cet argument dans le cas où la taxation est, au point de vue pratique des affaires, prohibitive. Si toutefois il pouvait se présenter un doute sur la question de fait, il y a dans ce cas-ci un autre point que Leurs Seigneuries croient décisif.

"Selon Leurs Seigneuries, il était parfaitement légitime d'envisager l'historique de la législation de l'Alberta comme aboutissant à la mesure législative en question, y compris la tentative de créer une nouvelle ère économique dans la province. A l'époque de l'adoption de ce bill par la législature, on visait à introduire les modifications les plus profondes et les plus grosses de conséquence dans les opérations commerciales et financières au moyen de projets de loi dont la législature était alors saisie et de lois qu'elle avait adoptées. Il était manifeste que les banques et les caisses d'épargne faisant affaires dans l'Alberta pouvaient gêner grandement les modifications proposées. Si l'on examine le *Province of Alberta Social Credit Act,* on ne saurait douter que cette loi ne fût une tentative de réglementer et de contrôler les banques et le commerce de banque dans cette province. Au cours de la deuxième session de 1937, on a adopté une loi intitulée *The Credit of Alberta Regulation Act.* Voici l'exposé des motifs de cette loi:

> 'Attendu que la mesure dans laquelle on peut jouir des droits de propriété et des droits civils dans la province dépend des principes qui régissent la monétisation du crédit et des moyens par lesquels ce crédit est mis à la disposition de la province et de sa population, collectivement et individuellement; et
>
> 'Attendu qu'il y a lieu de réglementer les affiaires de banque dans l'Alberta en vue de procurer au peuple de l'Alberta la pleine jouissance des droits de propriété et des droits civils dans la province.'

"Au cours de la même session, on adopta une loi intitulée *An Act to provide for the Restriction of the Civil Rights of Certain Persons,* qui contient un exposé de motifs semblable. Ces deux dernières lois faisaient partie du plan général de législation de crédit social dans l'Alberta. Leurs Seigneuries partagent l'opinion exprimée par le juge Kerwin (opinion à laquelle le juge Crocket a donné son assen-

timent), à savoir qu'on ne peut s'empêcher de conclure que le bill n° 1 n'est pas une loi taxant véritablement en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux, mais simplement une loi 'faisant partie d'un plan législatif destiné à empêcher dans la province les opérations des institutions bancaires qui ont été créées par la seule autorité compétente, le Parlement du Canada, et qui ont reçu de lui les pouvoirs nécessaires pour la conduite de leurs affaires.' Cela suffit à déclarer le bill inconstitutionnel.

" On a invoqué d'autres raisons de moindre importance pour attaquer la validité du bill n° 1; toutefois, étant donné les conclusions ci-dessus, il ne semble aucunement nécessaire de s'y arrêter.

"Leurs Seigneuries pensent néanmoins qu'il peut être utile de faire quelques observations sur la décision bien connue et souvent citée qui a été rendue par la Chambre dans la cause de la *Banque de Toronto* v. *Lambe* (12 App. Cas. 575). Ce précédent semble avoir embarrassé quelques-uns des savants juges de la Cour suprême. Il faut cependant se rappeler que, dans ce cas-là, la loi du Québec était attaquée sur deux points précis; on prétendait d'abord que la taxe en question n'était pas une 'taxation dans les limites de la province', et, en second lieu, que ce n'était pas une 'taxe directe'. Il n'a jamais été prétendu, et il ne semblait y avoir aucune raison de le faire, que la loi en question était susceptible d'empiéter sur les catégories de sujets exclusivement assignées à la juridiction fédérale. D'un autre côté, on n'a jamais non plus prétendu ou fait mine de prétendre que la loi en question était autre chose qu'un moyen légitime de prélever un revenu pour des objets provinciaux.

" Il est de même important de remarquer que ces taxes ne visaient pas un genre d'affaires ou d'industrie en particulier, mais qu'elles étaient imposées dans les limites de la province à toute banque, toute compagnie d'assurance, toute compagnie constituée en corporation pour se livrer à une industrie ou à un commerce quelconques dans la province, ainsi qu'à un certain nombre d'autres compagnies déterminées. Personne n'a prétendu non plus que cette taxation était d'une nature susceptible de gêner le Dominion dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 91. Dans ces circonstances, lord Hobhouse, en prononçant le jugement, a réfuté une affirmation de l'appelant (12 App. Cas., pages 586 et 587) dans des termes qui, selon Leurs Seigneuries, ont quelquefois été mal interprétés. On peut apprécier leur véritable signification en rappelant l'argument auquel ils répondaient et qui était le suivant: 'Une banque est une institution qui relève de l'article 91 (15). On pourrait taxer une banque d'une façon suffisante pour la détruire. Donc la province ne peut aucunement taxer une banque.' Le comité judiciaire a répondu tout simplement, en résumé, ceci: 'Vous demandez à la Chambre de supposer dans l'article 91 une restriction portant que si un pouvoir expressément assigné aux provinces est susceptible, par une application particulière et inusitée, d'empiéter sur un pouvoir assigné au Parlement du Canada, on ne peut permettre dans aucune circonstance l'exercice semblable, quelque modéré qu'il soit, du pouvoir provincial. La réponse à cela est que la législature, en adoptant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, n'a pas présumé qu'on pouvait s'attendre à un abus probable des pouvoirs provinciaux ni qu'il fallait en conséquence y parer. Nous ne saurions donc supposer l'existence d'une telle restriction.' La Chambre n'a jamais déclaré que, si jamais on tentait de faire un tel usage

du pouvoir provincial, et cela au point d'empiéter sur le pouvoir fédéral, la décision de la province serait constitutionnelle. Voici ce que la Chambre a déclaré textuellement (p. 587):

> " Si elle (la Chambre) juge que l'interprétation voulue de la loi autorise à conclure que l'article 92 confère un pouvoir de législation, elle aurait tout à fait tort de nier son existence devant la possibilité d'abus de ce pouvoir ou parce que ce dernier risquerait de restreindre le domaine qui autrement appartiendrait au parlement fédéral.

Cette proposition ne va pas plus loin que ce qui a été déclaré en termes précis par le juge Davis dans la cause *Abbott* v. la *cité de Saint-Jean* ([1908] 40 Can. S.C.R. 587, page 606), quand il a dit:

> ' Maintes et maintes fois le comité judiciaire a refusé d'accepter cet argument d'anticipation ou de prendre sur lui de nier l'existence d'un pouvoir législatif provincial en se fondant sur la seule possibilité de voir l'exercice exagéré de ce pouvoir empiéter sur un pouvoir appartenant au Dominion.'

Leurs Seigneuries ne connaissent aucune décision de la Chambre qui aille plus loin que la proposition énoncée dans la cause de Lambe, rappelée plus haut."

ANNEXE 4

DU

RAPPORT PRÉSENTÉ À L'HONORABLE PRÉSIDENT DU SÉNAT DU CANADA

PAR

LE CONSEILLER PARLEMENTAIRE DU SÉNAT

AU SUJET DE

la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et de matières connexes.

Divers documents constitutionnels et autres pièces.

ANNEXE 4

TABLE DES MATIÈRES

ARTICLES DE LA CAPITULATION DE QUÉBEC
(18 septembre 1759)

Le lieutenant du Roi (de Ramzay) réclama de fait, et il lui fut accordé—

1. Les honneurs de la guerre Pour sa Garnison.

2 et 3. " Que Les habitans soient Conservés dans La possession de leurs maisons, biens, effets et privilèges " et qu'ils " ne pourront être recherchés pour avoir porté Les armes à la deffense de la ville."

4 et 5. " Qu'il ne sera pas touché aux effets des officiers & habitans absens " et que les habitans ne seront point transférés, ni tenus de quitter Leurs maisons Jusqu'à ce qu'un traité entre les souverains britannique et français ait statué sur leur sort.

6. " Que l'Exercice de La relligion Catholique apostolique & romaine sera conservé, que L'on Donnera des sauve gardes aux maisons des Ecclesiastiques, relligieux & relligieuses particulièrement à Mgr L'Evêque de Québec qui, rempli de zele pour La relligion Et de Charité pour le peuple de son Diocese desire y rester Constamment, Exercer Librément & avec La Decense que son Etat et les sacrés mysteres de la relligion Catholique Apostolique & Romaine Exigent, son Authorité Episcopale dans La ville de Quebec Lorsqu'il Jugera à propos, Jusquà ce que la possession Du Canada ait Eté décidée par un traité entre S.M.T.C. & S.M.B."

On fit droit à cette réclamation dans les termes suivants:

" Libre Exercice de la Religion Romaine, sauves gardes accordées a toutes personnes Religieuses ainsi qua Mr Leveque qui pourra venir Exercer Librement et avec Deçence Les fonctions de son Etat lorsqu'il le Jugera a propos jusqu a ce que la possession du Canada ayt été Décidée entre Sa Majesté B. et S.M.T.C."

14927—39

7. Que l'artillerie et les munitions de guerre seront remises.

8. Qu'il en sera usé envers les malades, les blessés, et les membres du personnel des hôpitaux conformément au traité d'échange conclu à cette fin.

9. Que les églises, couvents et principales habitations seront gardés par des soldats.

10. Qu'il sera permis au lieutenant du Roi (de Ramzay) et au général d'informer respectivement le gouverneur général Vaudreuil et le ministre de France de la reddition.

11. Que la capitulation ne devra comporter aucun droit de représailles.

ARTICLES DE LA CAPITULATION DE MONTRÉAL

(8 septembre 1760)

D'après l'article 1 "La Garnison de Montreal doit mettre bas les Armes, et ne Servira point pendant la presente Guerre."

D'après les articles 2 et 3 les honneurs de la guerre sont accordés à la garnison, et les articles 4 à 26 inclusivement se rapportent à des questions militaires et à l'évacuation des troupes et des agents du gouvernement.

L'article 27 est ainsi conçu:

(*a*) Tel qu'il fut proposé:

"Le Libre Exercice de la Religion Catholique, Apostolique et Romaine Subsistera En Son Entier; En sorte que tous les Estats et les peuples des Villes et des Campagnes, Lieux et postes Eloignés pourront Continuer de S'assembler dans les Eglises, et de frequenter les Sacremens, Comme Cy devant, Sans Estre Inquietés, En Aucune Maniere directement, ni Indirectement. Ces peuples seront Obligés par le Gouvernement Anglois à payer aux prestres qui en prendront Soin, Les Dixmes, et tous les droits qu'ils avoient Coutume de payér sous le Gouvernement de Sa M^té^ tres Chretienne."

(*b*) Tel qu'il fut accordé:

"Accordé, pour le Libre Exercice de leur Religion. L'Obligation de payer la Dixme aux Prêtres, dependra de la Volonté du Roy."

L'article 28 fut accordé tel qu'il avait été proposé, savoir:

"Le Chapitre, Les Prestres, Curés et Missionnaires, Continueront avec Entiere Liberté leurs Exercices et fonctions Curiales dans les paroisses des Villes et des Campagnes."

Les articles 29 à 35 se rapportent aussi au clergé et aux communautés religieuses. Quelques-uns furent accordés, d'autres refusés, et d'autres encore réservés jusqu'à ce que la volonté du Roi fû connue. Pour les fins présentes, il suffira de citer l'article 34, tel qu'il fut accordé:

"Toutes les Comunautés, Et tous les prestres Conserveront Leurs Meubles, La proprieté, Et l'Usufruit des Seigneuries, Et Autres biens que les Uns et les Autres possedent dans la Colonie de quelque Nature qu'ils Soient, Et Les d: biens seront Conservés dans leurs priviléges, droits, honeurs, et Exemptions."

L'article 36, tel qu'il fut proposé et accordé stipulait que si, par le traité de paix, le Canada restait au souverain britannique, tous les Français, Canadiens et Acadiens, commerçants et autres, qui le désireraient pourraient se retirer en France et qu'on leur procurerait le passage pour s'y rendre avec leurs familles et leurs domestiques, et en emportant leur bagage.

L'article 37 (qui fut accordé pour ce qui était de la propriété des compagnies et des particuliers, mais sous la réserve que si le roi de France "y a aucune part, elle doit être au profit du roi" de Grande-Bretagne) était ainsi conçu:

"Les Seigneurs de Terres, Les Officiers Militaires et de Justice, Les Canadiens, Tant des Villes que des Campagnes, Les francois établis ou Comerçant dans toute l'Etendue de La Colonie de Canada, Et Toutes Autres personnes que ce puisse Estre, Conserveront L'Entière paisible propriété et possession de leurs biens, Seigneuriaux et Roturiers Meubles et Immeubles, Marchandises, Pelleteries, et Autres Effets, même de Leurs batimens de Mer; il n'y Sera point touché ni fait le moindre domage, sous quelque prétexte que ce Soit:—Il leur Sera Libre de les Conserver, Loüer, Vendre, Soit aux François, ou aux Anglois, d'En Emporter Le produit En Lettres de Change, pelleteries Especes Sonantes, ou autres retours, Lorsqu'ils Jugeront à propos de passer en france, En payant le fret, Comme à L'Article 26 "(savoir 'En payant le fret sur le pied, que les Anglois le payeroient'). "Ils Joüiront aussi des pelleteries qui sont dans les postes d'En haut, & qui leur apartiennent, Et qui peuvent même estre En Chemin de se rendre à Montreal. Et à cet Effet,

Il leur Sera permis d'Envoyer dès cette Année, ou la prochaine, des Canots Equipés pour Chercher Celles de ces pelleteries qui auront restées dans ces postes."

Les articles 38 à 40 inclusivement se rapportent principalement aux Acadiens du Canada et aux Indiens alliés des Canadiens. Ces articles sont sans importance dans le cas actuel.

L'article 41 fut proposé comme suit:

"Les francois, Canadiens, Et Accadiens, qui resteront dans La Colonie, de quelque Estat et Condition qu'ils Soient, ne Seront, ni ne pourront Estre forcés a prendre les Armes Contre Sa Majesté très Chretienne, ni Ses Alliés, directement, ni Indirectement, dans quelque Occassion que ce Soit. Le Gouvernement Britannique ne pourra Exiger d'Eux qu'Une Exacte Neutralité."

A cela il fut répondu:

"Ils deviennent Sujets du Roy."

L'article 42 fut proposé comme suit:

"Les francois et Canadiens Continüeront d'Estre Gouvernés Suivant la Coutume de Paris et les Loix et Usages Etablis pour ce pays; Et Ils ne pouront Estre Assujettis à d'Autres Impots qu'a Ceux qui Estoient Etablis sous la domination françoise."

On répondit à cette proposition dans les termes suivants:

"Répondu par les Articles précedents, et particulièrement par le dernier."

(Les réponses aux 'articles précedents' sont celles-ci—A l'article 38—'C'est au Roy à disposer de Ses Anciens Sujets' (les Acadiens); 'en attendant Ils Joüiront des mêmes privileges que les Canadiens,' et à l'article 41—'Ils deviennent Sujets du Roy.' L'élaboration du futur régime juridique du Canada se trouva donc ainsi laissée à l'autorité visée par le droit anglais, c'est-à-dire au roi conquérant d'Angleterre qui pouvait à son gré maintenir tel quel le régime existant ou le modifier; toutefois, en ce qui avait trait, du moins, aux litiges entre sujets, les anciennes lois de la colonie devaient demeurer applicables aux nouveaux sujets britanniques du Roi jusqu'à ce que ce dernier eût manifesté sa volonté à leur égard.)

Les articles 43 à 45 inclusivement ont trait aux registres officiels du gouvernement de la colonie. Ils n'ont pas d'importance dans le cas actuel.

L'article 46 fut proposé et accordé ainsi qu'il suit:

"Les Habitans et Négocians Joüiront de tous les priviléges du Comerce aux mêmes faveurs Et Conditions accordées aux Sujets de Sa Majesté Britanique, tant dans les pays d'Enhaut que dans L'Intérieur de La Colonie."

L'article 47 se rapporte aux esclaves, et l'article 48 à l'autorisation donnée à des personnes absentes de nommer des procureurs pour administrer leurs biens; l'article 49 traite des indemnités pour dommages occasionnés à la propriété privée du fait de la capitulation, et l'article 50 interdit toutes représailles pour des infractions réelles ou supposées à la capitulation. Ils n'ont pas d'importance dans le cas actuel, non plus que les articles 51 à 55 inclusivement par lesquels se termine la capitulation. Ces derniers articles sont précédés de l'indication "Post-scriptum". Ils pourvoient à la protection de la population contre les sauvages après la capitulation et il y est question de l'embarquement, des passeports, de la libération des prisonniers, des rançons et des échanges.

TRAITÉ DE PARIS

(10 février 1763)

L'article 4 de ce Traité se lit en partie comme suit:

"Sa Majesté Très Chretienne renonce à toutes les Pretensions, qu'Elle a formées autrefois, ou pû former, à la Nouvelle Ecosse, ou l'acadie, en toutes ses Parties, & la garantit toute entiere, & avec toutes ses Dependances, au Roy de la Grande Bretagne. De plus, Sa Majesté Très Chretienne cede & garantit à Sa dite Majesté Britannique, en toute Proprieté, le Canada avec toutes ses Dependances, ainsi que l'Isle du Cap Breton, & toutes les autres Isles, & Côtes, dans le Golphe & Fleuve S[t] Laurent, & generalement tout ce qui depend des dits Pays, Terres, Isles, & Côtes, avec la Souveraineté, Proprieté, Possession, & tous Droits acquis par Traité, ou autrement, que le Roy Très Chretien et la Couronne de France ont eus jusqu'à present sur les dits Pays, Isles, Terres, Lieux, Côtes, & Leurs Habitans... De son Coté Sa Majesté Britannique convient d'accorder aux Habitans du Canada la Liberté de la Religion Catholique; En Consequence Elle donnera les Ordres les plus precis & les plus effectifs, pour que ses nouveaux Sujets Catholiques Romains puissent professer le Culte de leur Religion selon le Rit de l'Eglise Romaine, en

tant que le permettent les Loix de la Grande Bretagne—Sa Majesté Britannique convient en outre, que les Habitans François ou autres, qui auroient eté Sujets du Roy Très Chretien en Canada, pourront se retirer en toute Sûreté & Liberté, où bon leur semblera, et pourront vendre leurs Biens, pourvû que ce soit à des Sujets de Sa Majesté Britannique, & transporter leurs Effets, ainsi que leurs Personnes, sans être genés dans leur Emigration, sous quelque Pretexte que ce puisse être, hors celui de Dettes ou de Procès criminels; Le Terme limité pour cette Emigration sera fixé à l'Espace de dix huit Mois, à compter du Jour de l'Echange des Ratifications du présent Traité."

Par l'article 20 du même traité, le roi de France cède et garantit, en toute propriété, à Sa Majesté Britannique "la Floride, avec le Fort de S[t] Augustin, & la Baye de Pensacola, ainsi que tout ce que l'Espagne possede sur le Continent de l'Amérique septentrionale, à l'Est, ou au Sud Est, du fleuve Mississippi." Sa Majesté britannique convient de son côté, exactement dans les mêmes termes qu'à l'article 4, d'accorder aux habitants des pays ainsi cédés la liberté de la religion catholique et précisément les mêmes droits quant à leurs biens et à leur émigration.

PROCLAMATION ROYALE

(7 octobre 1763)

Par la proclamation royale en date du 7 octobre 1763, le Roi proclame qu'il a établi "quatre gouvernements séparés et distincts, savoir: ceux de Québec, de la Floride Orientale, de la Floride Occidentale et de Grenade," et fixé des bornes à chacun d'eux.

En outre, la proclamation stipule et déclare que le Roi a, dans les lettres patentes constituant lesdits gouvernements, ordonné aux gouverneurs desdites colonies. . .

"de convoquer dans leurs gouvernements respectifs, dès que l'état et les conditions des colonies le permettront, des assemblées générales de la manière prescrite et suivie dans les colonies et les provinces d'Amérique placées sous notre gouvernement immédiat; que nous avons aussi accordé auxdits gouverneurs le pouvoir de faire, avec le consentement de nosdits conseils et des représentants du peuple qui devront être convoqués tel que susmentionné, de décréter et de sanctionner des lois, des statuts et des ordonnances pour assurer la paix publique, le bon ordre ainsi que le bon gouvernement desdites colonies, de leurs populations et de leurs habitants, conformément *autant que possible* aux lois d'angleterre et aux règlements et restrictions en usage dans les autres colonies. *Dans l'intervalle* et jusqu'à ce que ces assemblées puissent être convoquées, tous ceux qui habitent ou qui iront habiter nosdites colonies peuvent *se confier en*

Notre protection royale et compter sur Nos efforts pour leur assurer les bienfaits des lois de Notre royaume d'Angleterre"

et les gouverneurs avaient en outre le pouvoir d'établir, de l'avis de leurs conseils, *des tribunaux civils dont les décisions pouvaient être portées en appel devant le Roi en conseil.*

INSTRUCTIONS DU ROI AU GOUVERNEUR MURRAY

(7 décembre 1763)

Le Roi transmit des instructions à Murray, gouverneur de Québec, le 7 décembre 1763.

(Sa commission de gouverneur est datée du 31 novembre 1763.)

Le n° 11 des Instructions prescrit que, de l'avis de son conseil, il devra convoquer une Assemblée générale, à laquelle "dès que les affaires les plus pressantes du gouvernement le permettront" il donnera toute l'attention possible. Entre temps, il lui est enjoint de prescrire, encore sur l'avis du conseil, les règles et règlements qui paraîtront nécessaires pour la paix, le bon ordre et la bonne administration de la province. Les instructions donnent des directives précises au Gouverneur quant à la façon dont il doit procéder une fois l'assemblée convoquée.

Le n° 28 des Instructions ordonne au gouverneur de "se conformer avec la plus grande exactitude" aux stipulations du traité qui visent la "liberté, aux habitants du Canada, de pratiquer la religion catholique," et le n° 41 lui dicte ce qu'il doit faire, en vertu du traité, quant aux droits des Canadiens désireux d'émigrer en France.

OPINIONS DES CONSEILLERS JURIDIQUES DE LA COURONNE (1766)

En 1766, les lords du comité du Conseil chargé de s'occuper des affaires des plantations obtinrent l'avis collectif du procureur général et du solliciteur général au sujet du gouvernement civil de Québec. Ces derniers firent rapport qu'il existait manifestement deux causes principales de désordre, dont l'une était la tentative d'administrer la justice sans le concours des Canadiens, dans une langue

inconnue, et sans qu'il y eût d'avocats ou de jurés canadiens, même dans des litiges entre Canadiens seulement, ou de juges connaissant la langue française. La seconde cause de désordre était...

" l'alarme causée par l'interprétation donnée à la proclamation de Sa Majesté du 7 octobre 1763, portant à croire que ses royales intentions étaient d'abolir immédiatement dans la colonie, au moyen de ses juges et de ses officiers, tous les usages et coutumes du Canada, avec la main rude du conquérant plutôt que par des moyens conformes au véritable esprit d'un souverain légitime, et non pas tant de faire *bénéficier* ses nouveaux sujets des avantages et de la protection des lois anglaises en défendant leurs vies, leurs libertés et leurs propriétés avec plus de vigueur que dans les temps anciens, que d'imposer sans nécessité, des mesures nouvelles et arbitraires, spécialement à l'égard des titres de terre, du mode de transmission, d'aliénation et d'établissement, mesures qui tendraient plutôt à confondre et à subvertir les *droits* qu'à les confirmer."

En ce qui concerne une proposition à l'effet que " dans tous les cas où *les droits et les réclamations* sont basées sur des faits *antérieurs* à la conquête du Canada, les cours soient gouvernées dans leurs procédures, par *les coutumes et les usages français suivis jusqu'à présent à l'égard des propriétés en jeu,"* les conseillers juridiques firent les observations suivantes:

" Cette proposition est indubitablement juste en tant qu'elle s'applique aux cas qui remontent à une date antérieure à la conquête; cependant, nous profitons de l'occasion pour développer ici les règles qui devront être suivies à l'égard des jugements que les cours de Québec seront appelées à rendre, et qui sont d'une si grande importance pour l'honneur et la justice de la couronne et pour la paix et la prospérité de la province.

" Il n'y a pas une maxime de droit coutumier plus certaine que celle qui déclare: qu'un peuple conquis conserve ses anciennes coutumes jusqu'à ce que le conquérant introduise de nouvelles lois. On ne peut entreprendre de changer subitement les coutumes établies dans un pays sans avoir recours à l'oppression et à la violence; c'est pourquoi les conquérants sages, après s'être assurés de la possession de leur conquête, agissent avec douceur et permettent à leurs sujets conquis de conserver toutes leurs coutumes locales, inoffensives de leur nature, et qui ont été établies comme règles à l'égard de la propriété ou qui ont obtenu force de lois. Il est essentiel d'en agir ainsi à l'égard du Canada, parce que c'est une ancienne et grande colonie depuis longtemps peuplée et cultivée surtout par des sujets français qui s'y trouvent aujourd'hui au nombre de quatre-vingt à cent mille."...

NOTE SUR LE DROIT CIVIL ANTÉRIEUR À L'ACTE DE QUÉBEC

(Par le conseiller parlementaire du Sénat)

Aucune assemblée générale ne fut constituée ou convoquée pour la province de Québec entre la cession de 1763 et la promulgation de l'Acte de Québec. Pendant toute cette période le gouvernement fut confié à un gouverneur assisté d'un conseil nommé. Etant donné que, d'après la proclamation de 1763, ce régime ne devait manifestement être que provisoire et aboutir éventuellement à l'établissement d'institutions parlementaires, il est probable que toute attaque judiciaire portée dans un délai raisonnable après 1763 contre l'une quelconque des ordonnances du gouverneur et du conseil aurait entraîné la suppression de cet organisme. Une confusion inexcusable caractérisait la situation. Le Roi, à qui ses conseillers avaient sans doute dit que, d'après le droit anglais, tant que les anciennes lois en vigueur à Québec n'auraient pas été expressément modifiées par l'autorité compétente elles resteraient pour la plupart pleinement applicables, ne visait évidemment pas (quand il déclara dans la proclamation de 1763 que l'*Assemblée dont la convocation avait été ordonnée* aurait le pouvoir de faire des lois " conformes autant que possible aux lois d'Angleterre ") à donner l'impression qu'il voulait imposer au Québec les lois d'Angleterre en violation de la capitulation et du traité de 1763, ou faire autre chose que confier à une législature où les Canadiens auraient forcément une énorme majorité l'administration des lois anciennes encore existantes, et à laisser entendre ce qui devait devenir plus tard un fait avéré, savoir qu'il y avait certaines lois *bienfaisantes* d'Angleterre que l'on ferait bien d'adopter. Il en est de même du passage de la proclamation qui prescrit l'établissement de tribunaux. Ainsi qu'il se l'était proposé, il accorda " les bienfaits des lois de notre royaume d'Angleterre " en décrétant qu'on pourrait en appeler des décisions de ces tribunaux à Sa Majesté en conseil. Toutefois, dans Québec, on n'interprétait pas ainsi la situation. La proclamation *était* ambiguë. L'élément anglais ne savait pas ou fit semblant de ne pas savoir que, *d'après le droit anglais,* les lois canadiennes d'avant la cession étaient en vigueur.

14927—40

Ce fait n'était probablement pas connu des avocats français, et leurs collègues anglais gardèrent le silence là-dessus. J'emprunte à Short et Doughty des extraits de deux lettres pertinentes datant de l'époque. La première fut adressée par le gouverneur Murray aux lords du commerce. Murray ignore malheureusement que ce sont les lois canadiennes qui sont en vigueur et non pas les lois anglaises attentatoires à la liberté religieuse et il craint que son ordonnance ait pu être trop conciliante pour mériter la faveur impériale.

"Québec, 29 octobre 1764.

"Milords,

* * *

"Peu, très peu suffira à contenter les nouveaux sujets, mais rien ne pourra satisfaire les fanatiques déréglés qui font le commerce, hormis l'expulsion des Canadiens qui constituent la race la plus brave et la meilleure du globe peut-être, et qui, encouragés par quelques privilèges que les lois anglaises refusent aux catholiques romains en Angleterre, ne manqueraient pas de vaincre leur antipathie nationale à l'égard de leurs conquérants et deviendraient les sujets les plus fidèles et les plus utiles de cet empire américain. Je me flatte qu'il y aura moyen de trouver un remède, même dans les lois, pour améliorer le sort de ce peuple et je suis convaincu que le sentiment populaire en Angleterre approuverait l'adoption d'une telle mesure et que le bon cœur du roi pourrait sans crainte suivre ses inclinations à cette fin. J'ai l'espoir aussi que mon royal maître approuvera la décision unanime de Son Conseil, d'établir des cours de justice, sans quoi il n'eut pas été possible d'empêcher un grand nombre de Canadiens d'émigrer; en outre, je suis convaincu que si ceux-ci ne sont pas admis à faire partie des jurés et s'il ne leur est pas accordé des juges et des avocats comprenant leur langue, Sa Majesté perdra la plus grande partie de cette utile population.

* * *

J'ai l'honneur d'être....

(Signé) J. A. MURRAY.

Dans une lettre au comte Shelburne, secrétaire d'Etat, le gouverneur Carleton s'était exprimé en termes vifs au sujet de l'ordonnance du 17 septembre 1764 par laquelle le gouverneur Murray et son conseil établissaient des tribunaux civils dont les décisions devaient avoir pour règle *la loi d'Angleterre*. Voici ce que disait Carleton:

"Jusqu'à quel point ce changement de lois, qui prive un si grand nombre de leurs honneurs, de leurs privilèges, de leurs revenus et de leurs propriétés, est-il conforme à la capitulation de Montréal et au traité de Paris; jusqu'à quel point cette ordonnance affectant la vie, la sûreté corporelle, la liberté et la propriété du sujet est-elle compatible avec le pouvoir qu'il a plu à Sa Majesté d'accorder au gouverneur et au Conseil; et jusqu'à quel point cette ordonnance, qui déclare d'une façon sommaire que la cour suprême de judicature décidera dans toutes les causes civiles

et criminelles en vertu de lois qui n'ont pas été publiées et qui sont inconnues au peuple, est-elle conforme aux droits naturels? Je soumets humblement la question à Votre Majesté, mais il est certain que ces lois ne peuvent être longtemps maintenues en vigueur sans causer une confusion et un profond mécontentement chez tous."....

Je suis (Etc.)

(Signé) GUY CARLETON.

La deuxième lettre de l'époque, dont j'ai fait mention plus haut, fut adressée à Carleton par le comte Hillsborough, secrétaire d'Etat pour les colonies, relativement à la question dont traitait la lettre de Carleton. Cette communication du comte Hillsborough est fort instructive, en ce sens qu'elle expose le point de vue des autorités impériales.

Voici cette lettre:

WHITEHALL, 6 mars 1768.

MONSIEUR,

* * *

J'avais l'honneur de servir Sa Majesté en qualité de membre du conseil du commerce en 1763, alors qu'il a plu à Sa Majesté de publier sa proclamation royale au sujet des nouvelles colonies; et quel que soit le sens légal des mots employés dans la proclamation, ce dont je ne prétends pas être juge, je suis certain de connaître l'intention de ceux qui l'ont rédigée, car j'ai moi-même contribué à ce travail. Et je puis prendre sur moi d'affirmer que nous n'avons jamais eu l'intention de bouleverser les lois et les coutumes du Canada à l'égard de la propriété; nous désirions que la justice fût rendue dans les cours ou les tribunaux de ce royaume, comme la chose se pratique dans le comté de Kent et dans plusieurs autres parties de l'Angleterre où prévalent cependant des coutumes particulières, entre autres celles appelées *Gavel-Kind* et *Borough-English,* bien que dans ces endroits la justice soit rendue conformément aux lois de la Grande-Bretagne.

Ce fut un grand malheur pour la colonie de Québec qu'on y ait envoyé pour mettre cette proclamation à effet, des hommes ignorants et intéressés qui après l'avoir commentée de la manière la plus absurde, se sont entièrement écartés des intentions du roi et en ont fait un instrument de cruauté et d'oppression pour les sujets. L'éloignement de la colonie, les difficultés qui se sont produites dans un grand nombre de circonstances qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer et les divergences d'opinions qui sont provenues de diverses causes, ont rendu impossible jusqu'ici l'adoption des mesures nécessaires pour remédier à l'erreur fatale commise dès le début. Néanmoins, j'espère que je serai bientôt autorisé à vous ordonner de la part de Sa Majesté d'avoir recours aux moyens qui mettront un terme à la situation incertaine et par suite malheureuse dans laquelle se trouvent les nouveaux sujets et inspireront à ceux-ci une confiance entière en l'avenir en leur assurant la possession de leurs propriétés sur des bases stables et en rendant la colonie plus prospère et plus heureuse qu'elle ne l'a jamais été.

* * *

Je suis, etc.,

HILLSBOROUGH

14927- 40½

DÉBATS DU PARLEMENT IMPÉRIAL AU SUJET DE L'ACTE DE QUÉBEC

(Extrait de *Debates on the Canada Bill,* de Cavendish)

Lord North:

"Or, pour ce qui est de reconnaître la loi française, on se rappellera que la partie la plus importante du régime juridique, c'est-à-dire la loi criminelle, doit être calquée sur le droit anglais. Le droit civil du Canada doit assurément être le droit français, mais il me semble que la reconnaissance de ces lois devra constituer un point de départ pour le gouverneur et le conseil législatif. Il ne saurait être question de laisser le gouverneur et le conseil choisir leur propre constitution, choisir à leur gré leurs propres lois. Il faut qu'on leur dise quelles lois doivent constituer pour eux un point de départ. On a jugé que le bien-être des Canadiens serait mieux assuré et qu'il serait plus avantageux pour tous ceux qui habitent le pays si le droit civil du Canada leur était appliqué plutôt que celui d'Angleterre.... Il se peut que le droit français soit inférieur à la loi anglaise, mais les parties de ce droit que nous prisons le plus nous-mêmes figurent dans notre droit politique et dans notre loi criminelle. On pourra l'appliquer au Canada étant donné que la loi criminelle y est observée depuis neuf ans et qu'elle reçoit, je n'hésite pas à l'affirmer, l'approbation des Canadiens parce qu'elle est mieux conçue et plus clémente que la loi française."....

"Quant au libre exercice de la religion, ce n'est rien de plus qu'un privilège qui leur est assuré par le traité, dans la mesure où les lois de Grande-Bretagne peuvent le permettre. Or il est indubitable que les lois de Grande-Bretagne permettent l'exercice absolu et libre de toute religion autre que celle de l'église anglicane *dans l'une quelconque des colonies. Nos lois pénales ne s'appliquent pas aux colonies;* c'est pourquoi j'estime que nous ne devrions pas les appliquer au Canada.... Le bill dont nous sommes saisis désigne les lois, les lois principales qui devront servir de point de départ à la législature, en matière de loi criminelle, civile et politique. Tel est l'objet de la mesure".

Lord Thurlow soutint l'opinion de lord North.

[Nota.—Les remarques de lord Thurlow quant à la non-application des lois pénales sont en contradiction avec ce qui se pratiquait de son temps dans les colonies, et la prescription, dans l'Acte de Québec, d'une nouvelle formule de serment que les Canadiens pourraient prêter démontre que l'on considérait que, comme "papistes", ils étaient lésés par la loi d'Angleterre relative au serment du test.]

L'ACTE DE QUÉBEC (1774)

Cette loi, pour et dans la province de Québec...

1. Autorisait le libre exercice de la religion catholique romaine (Article V);
2. Reconnaissait le régime ecclésiastique catholique romain, y compris le droit d'imposer et de percevoir les dîmes (Article VI);
3. Abrogeait l'application du régime des lois anglaises que, contrairement aux termes des capitulations, l'on avait prétendu au Canada avoir été imposé par une proclamation en 1763 (Article IV);
4. Rétablissait, comme régime de droit civil, la loi du *Canada* en vigueur à l'époque des capitulations (Article IV);
5. Prescrivait que le régime des lois criminelles serait celui de l'*Angleterre* (Article XI);
6. Prescrivait que, dans les contestations (c'est-à-dire les poursuites, actions et autres procédures devant faire l'objet d'une décision) relatives aux *droits civils,* la *règle de décision* serait conforme à la loi du *Canada* (Article IV);
7. Créait un Conseil législatif nommé par la couronne et auquel elle accordait le pouvoir de faire, avec le gouverneur, des ordonnances en vue de la paix, de l'ordre et du bien-être de la province (Article XII).

Les Anglais ne s'étaient pas opposés sérieusement au maintien des lois canadiennes quant à la propriété. Les Canadiens ne s'étaient pas opposés sérieusement à la loi criminelle anglaise. Quant à la loi civile, les Anglais, qui étaient presque tous marchands, désiraient surtout voir appliquer la loi anglaise à propos de l'arrestation pour dettes et du droit de réclamer le procès devant un jury. Les Canadiens, surtout les seigneurs, s'opposaient vivement à ces deux choses. Ainsi donc, en 1774, le conflit entre les deux régimes juridiques se résumait à très peu de chose. Les intéressés comprenaient peut-être 500 Anglais et 75,000 Canadiens. Etant donné la révolution américaine qui survint immédiatement après, il est heureux que le gouvernement britannique ait décidé le litige en faveur des Canadiens quant aux lois civiles et en faveur des Anglais quant aux lois criminelles, ainsi que le fait voir l'Acte de Québec. Cet acte était généralement satisfaisant pour les Canadiens, mais ne satisfaisait pas autant la petite population anglaise.

L'article IV prescrit que la proclamation royale du 7 octobre 1763 "en tant qu'elle concerne ladite province de Québec et la commission sous l'autorité de laquelle est exercée actuellement la charge du gouvernement de ladite province, ainsi que toutes et chacune des ordonnances rendues par le gouverneur et le Conseil de Québec en exercice, relatives au gouvernement civil et à l'administration de la justice dans ladite province, et toutes les commissions de juges et des autres officiers d'icelle, sont par les présentes révoquées, annulées et déclarées de nul effet, depuis et après le premier jour de mai mil sept cent soixante-quinze."

L'article V dit que les sujets de Sa Majesté jouiront du libre exercice de la religion catholique romaine, sous la suprématie du Roi (par l'Acte I Elizabeth) et que le clergé peut conserver son droit de percevoir les dûs et redevances ordinaires.

L'article VII prescrit une nouvelle formule de serment acceptable aux catholiques, au lieu de la formule prescrite par l'Acte I Elizabeth.

L'article VIII prescrit que:

"Tous les sujets canadiens de Sa Majesté dans la province de Québec... pourront aussi conserver la possession et jouir de leurs *propriétés et* de leurs biens avec les *coutumes et usages* qui s'y rattachent et de *tous leurs autres droits civils,* au même degré et de la même manière que si ladite proclamation et les commissions, ordonnances et autres actes et instruments n'avaient pas été faits, et que le permettront leur allégeance et leur soumission à la couronne et au parlement de la Grande-Bretagne; qu'à l'égard de *toute contestation relative à la propriété et aux droits civils, l'on aura recours aux lois du Canada, comme règle pour décider à leur sujet;* et que toutes les causes concernant la propriété et les droits susdits, qui seront portées par la suite devant quelqu'une des cours de justice qui doivent être établies dans et pour ladite province par Sa Majesté, ses héritiers et ses successeurs, devront être jugées conformément auxdites *lois et coutumes du Canada,* jusqu'à ce que celles-ci soient changées ou modifiées par toutes ordonnances qui seront rendues de temps à autre dans ladite province, par le gouverneur, le lieutenant-gouverneur ou le commandant en chef en exercice, de l'avis et du consentement du Conseil législatif qui y sera établi de la manière ci-après mentionnée dans les présentes."

L'article X prescrit que les personnes qui possèdent et ont le droit d'aliéner des terres, biens meubles ou intérêts dans la province pourront (nonobstant les lois, usages ou

coutumes à ce contraires) peut les léguer ou transmettre par acte de dernière volonté " conformément aux lois du Canada ou conformément aux formes requises par les lois de l'Angleterre."

L'article XI maintient en vigueur les lois criminelles de l'Angleterre, subordonnément aux modifications qui pourront être faites plus tard par le gouverneur et le Conseil, etc.

Article XII et suivants...

JUGEMENT DANS CAMPBELL v. HALL (1774)

(Cowp. 204)

Lord Mansfield, pour la Cour:

" 1. Un pays conquis par les armes britanniques devient une possession du roi en vertu du droit de sa couronne, laquelle possession se trouve, par le fait, nécessairement assujettie au pouvoir législatif du parlement de la Grande-Bretagne.

" 2. Les habitants conquis, une fois sous la protection du vainqueur, deviennent des sujets qui, à ce titre, ne doivent être tous considérés ni comme des ennemis ni comme des étrangers.

" 3. Les articles d'une capitulation par laquelle s'est opérée la reddition d'un pays et ceux du traité en vertu duquel s'est accomplie la cession, sont sacrés et inviolables quant à leur esprit et à leur portée véritables.

" 4. La loi et la législation de toute possession concernent au même degré les personnes et la propriété renfermées dans les limites de celle-ci et constituent la vraie règle sur laquelle doivent être basées toutes les décisions à l'égard des questions à résoudre dans cet endroit. Quiconque achète, poursuit ou réside dans les limites de ladite possession, est régi par les lois de cette dernière et se trouve sur le même pied que ses habitants. Un Anglais résidant en Irlande, dans l'île de Minorque, dans l'île de Man ou dans les plantations, ne jouit d'aucun privilège distinct de ceux des natifs aussi longtemps qu'il demeure dans l'un de ces endroits.

" 5. Les lois d'un pays conquis restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par le vainqueur. La justice et l'ancienneté de cette maxime sont incontestables et l'exception absurde citée dans le cas de Calvin à propos de contrées païennes, démontre l'universalité et l'ancienneté de cette maxime. Cette exception n'a pu exister avant l'ère chrétienne et il est probable que ce fait s'est produit lors de l'enthousiasme frénétique suscité par les croisades. Dans le cas actuel, la capitulation stipule et convient que les habitants continueront d'être régis par leurs propres lois jusqu'à ce que Sa Majesté fasse connaître sa volonté à ce sujet.

"6. Si le roi a le pouvoir (et par ces mots 'le roi', j'entends dans ce cas 'le roi sans le concours du parlement') de modifier les anciennes lois du pays conquis ou d'en faire de nouvelles—ce pouvoir n'étant subordonné qu'à son autorité propre comme partie intégrante de la législature suprême et du parlement—il ne peut donc ni promulguer des lois contraires aux principes fondamentaux ni soustraire un habitant aux lois du commerce ou à l'autorité du parlement ni conférer des privilèges en excluant ses autres sujets d'y participer; ces règles peuvent être appliquées dans plusieurs autres cas."

(La Grenade fut cédée par le traité du 10 février 1763. Son gouvernement était au nombre des quatre (celui de Québec en était un autre) qui furent établis par la proclamation du 7 octobre 1763. Des lettres patentes nommant un gouverneur avaient été émises le 9 avril 1764, pour lui prescrire de convoquer une Assemblée dès que la situation et les circonstances de l'île le permettraient et, entre temps, de gouverner avec l'appui d'un Conseil législatif. *Après* le 7 octobre (date de la proclamation), à savoir le 20 juillet 1764, le Roi avait émis d'autres lettres patentes en vue de modifier les lois existantes (édictées par les Français) en imposant un droit de 4½ p. 100. La cour décida que le Roi eût pu agir ainsi *avant* la proclamation de 1763, mais non pas après, comme il l'avait fait; c'est pourquoi elle déclara nulles les lettres patentes imposant le droit en question. Voici maintenant les raisons alléguées.)

Lord Mansfield:

"La présente proclamation" (du 20 juillet 1764, imposant un droit de 4½ p. 100) "est un acte qui découle de ce pouvoir législatif subordonné. Si le droit en question avait été imposé avant le 7 octobre 1763, il eût été alors considéré comme raisonnable et équitable, plaçant la Grenade sur le même pied que les autres îles, quant aux droits... Il ne reste plus qu'à examiner si le roi avait le pouvoir, en vertu de ses prérogatives, d'effectuer seul un tel changement entre le 10 février 1763, jour de la signature du traité, et le 7 octobre 1763. Les propositions ci-dessus étant admises, il s'ensuit que le roi est investi d'un pouvoir législatif sur un pays conquis, pouvoir limité par la constitution et qui est subordonné à celle-ci et au parlement. La constitution investit le roi de l'autorité d'octroyer ou de refuser une capitulation... La proclamation du 7 octobre 1763 constitue le premier et important document. Voyons ce que le roi y dit, quelle est son intention, jusqu'à quel point il s'engage et donne sa parole en garantie."

Lord Mansfield mentionne ici la partie de la proclamation concernant le fait que le roi a "octroyé à nos gouverneurs le pouvoir formel et leur a transmis des instructions à cette fin," de convoquer, "aussitôt que la situation et les conditions desdites colonies le permettront," des Assemblées générales. Il demande: "Et pour quel motif?" Il répond:

" 'Pour élaborer, constituer et rendre des lois, statuts et ordonnances, conformes autant que possible aux lois anglaises, afin de maintenir la paix publique et d'assurer le bien-être des habitants de nosdites colonies et le gouvernement équitable de celles-ci,' parmi lesquelles se trouve la Grenade. Pour quel motif a-t-on fait cette promesse?—*Pour y attirer les colons, pour y attirer les sujets.* Pourquoi?—La raison en est indiquée: Ces derniers peuvent croire que leurs libertés et leurs propriétés seront mieux protégées par une Assemblée législative que par un gouverneur et un Conseil seulement. Le gouverneur et le Conseil relèvent du roi et celui-ci peut les destituer à son gré et former un nouveau plan de constitution, mais il ne peut en agir ainsi avec une Assemblée qui possède un veto à l'égard des mesures législatives qui relèvent du roi...

" Par conséquent, nous croyons que, par les deux proclamations et la commission octroyée au gouverneur Melville, le roi avait directement et irrévocablement concédé à tous ceux qui résidaient et à ceux qui iraient résider dans l'île de Grenade, à ceux qui y possédaient comme à ceux qui y acquerraient des propriétés—en général à tous ceux que cela concernait—que la législation subordonnée de l'île serait exercée par une Assemblée avec le consentement du gouverneur et du Conseil comme dans les autres provinces soumises au roi... Quelle que soit l'opportunité du droit qu'on avait en vue d'imposer par les lettres patentes du 20 juillet 1764, cette mesure ne peut être effectuée, selon l'expression de sir Philip Yorke et de sir Clement Wearg, 'que par une Assemblée des habitants de l'île ou par un acte du parlement de la Grande-Bretagne.' "

TRIBUNAUX CIVILS (1777)

Une Ordonnance " pour établir des cours de judicature civile dans la province de Québec," en date du 25 février 1777, stipule, à l'article 2, que

" Lesdites cours auront pleins pouvoirs, juridiction et autorité d'entendre et de juger toutes les causes relatives à la propriété et aux droits civils, conformément aux règles prescrites par un Acte du Parlement fait et voté dans la quatorzième année du règne de Sa Majesté intitulé 'Acte à l'effet de pourvoir d'une façon plus efficace au gouvernement de la province de Québec dans l'Amérique du Nord,' " (Acte *de Québec* de 1774), " et conformément aux ordonnances qui pourront être rendues à l'avenir, par le gouverneur et le Conseil législatif de ladite province."

LETTRE AU SUJET DU PROJET D'ACTE CONSTITUTIONNEL

(Hugh Finlay à Nepean, Québec, 15 mars 1787. Archives canadiennes, Q 28, p. 306. Finlay était sous-directeur général des Postes et membre du Conseil. Nepean était sous-secrétaire d'Etat permanent à l'Intérieur en 1782.)

" Un gentilhomme canadien, disent ceux qui se flattent de leur noblesse, regardera toujours comme une indignité d'être jugé par ses

pairs, si l'on peut considérer les commerçants sous cet aspect; alors que ces mêmes marchands, que ces gentilshommes font mine de mépriser, surpassent quelquefois de beaucoup ceux-ci au point de vue de la naissance, de l'éducation et de la richesse. *Mais c'est un homme commerçant et tout est dit.* Cependant, comme le jury est facultatif, le Canadien peut choisir une autre forme judiciaire; tous les procès concernant sa propriété foncière et ses droits civils s'entendront d'après les anciennes lois du pays."

LETTRE CONCERNANT LE PROJET D'"ACTE CONSTITUTIONNEL"

(Grenville à Dorchester, 20 octobre 1789)

Dans cette lettre, il est question de l'intention de laisser aux Canadiens

"la jouissance des *droits civils et religieux que leur garantissent les articles de capitulation de la province ou qu'ils doivent depuis à l'esprit libéral et éclairé du gouvernement britannique*... Les autres clauses du bill ne semblent pas nécessiter une étude particulière dans cette lettre. Votre Seigneurie prendra note du fait que la clause 27 prévoit le *maintien en vigueur de toutes les lois existantes de la province* jusqu'à leur abrogation ou leur amendement par les législatures des provinces respectives. Une exception est faite, toutefois, et une clause est en blanc, pour l'insertion de tels règlements de commerce, s'il y a lieu, qu'on jugerait à propos d'introduire, comme des exceptions aux *lois canadiennes concernant la propriété et les droits civils,* avant d'investir l'assemblée du Bas-Canada du pouvoir de rejeter toutes les modifications qui pourraient être proposées à l'avenir."

EXTRAITS DE L'ACTE CONSTITUTIONNEL (1791)

L'article I, mentionne d'abord l'Acte de Québec de 1774, expose l'urgence et la nécessité de pourvoir davantage à la bonne administration et à la prospérité du Québec, et stipule que

"Toutes les dispositions dudit acte qui ont trait de quelque manière que ce soit à la nomination d'un conseil chargé de l'expédition des affaires de ladite province de Québec ou au pouvoir donné par ledit acte à ce conseil ou à la majorité de ses membres de rendre des ordonnances pour la paix, le bien et le bon gouvernement de cette province, avec le consentement du gouverneur ou du lieutenant-gouverneur ou du commandant en chef de Sa Majesté alors en fonctions soient, et elles sont par le présent acte abrogées."

Voici ce que dit le considérant de l'article II:

"Attendu que Sa Majesté a daigné faire part, par son message aux deux Chambres du Parlement, de son intention royale de diviser la province de Québec en deux provinces distinctes qui s'appelleront la province de Haut-Canada et la province de Bas-Canada."

Cette division se fit par décret du conseil le 24 août 1791. (Voir Doughty et McArthur.) L'article pourvoit à la création d'un Conseil législatif et d'une Assemblée législative dans chacune des deux provinces; et porte que, dans chaque province,

"Sa Majesté, ses héritiers et successeurs, auront le pouvoir, pendant que cette loi sera en vigueur, et de par l'avis et le consentement du conseil législatif et de la Chambre d'assemblée, de faire des lois pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de ces provinces, lois qui ne seront pas contraires au présent acte."

L'article XXXIII maintient en vigueur dans chacune des deux provinces toutes les lois, tous les statuts et toutes les ordonnances qui existaient dans la province de Québec au commencement de l'application de l'Acte, comme si la province n'avait pas été divisée, et cela jusqu'à abrogation ou modification par les législatures de ces provinces ou de l'une d'elles.

ACTE INTRODUISANT LA LOI CIVILE ANGLAISE DANS LE HAUT-CANADA (1792)

"*Acte abrogeant certaines parties d'un acte adopté dans la quatorzième année du règne de Sa Majesté, intitulé, etc., et pour introduire la loi anglaise comme règle de décision dans tous les cas de contestation à l'égard de la propriété et des droits civils.*

Dans l'article I, il est dit que l'Acte de Québec ayant prescrit "Que dans tous les cas de contestation à l'égard de la propriété et des droits civils, l'on devrait avoir recours aux lois du *Canada* comme règle à suivre pour décider dans de tels cas," qu'une partie de la province de Québec constitue désormais la province du Haut-Canada et est habitée sur-

tout par des sujets britanniques qui ne sont pas accoutumés aux *lois du Canada, état de choses qu'il ne convient pas de laisser persister*, et il est stipulé

> "Que depuis et après l'adoption de cet acte *ladite disposition* contenue dans ledit acte de la quatorzième année du règne de Sa Majesté actuelle sera et qu'elle est par les présentes abrogée; et que l'autorité desdites lois du Canada et toute partie d'icelles établissant une règle de décision dans tous les cas de contestation à l'égard de la propriété et des droits civils, seront annulées, de nul effet et abolies d'un bout à l'autre de cette province et que *lesdites lois ou aucune partie d'icelles* n'auront ni effet ni autorité dans ladite province et ne lieront aucun des habitants d'icelle."

L'article II maintient les droits existants ainsi que les réclamations et hypothèques relatives à la propriété et les contrats ou garanties déjà faits et exécutés conformément aux lois du Canada.

L'article III prescrit

> "Que depuis et après l'adoption de cet acte, l'on aura recours aux lois d'Angleterre pour décider dans tous les cas de contestation au sujet de la propriété et de droits civils."

Dans l'article IV, il est dit que rien dans cet acte n'aura pour effet de rappeler ou de modifier des ordonnances rendues dans la province de Québec avant la division de celle-ci, sauf en tant qu'elles seront nécessairement modifiées par " les dispositions indiquées aux présentes ".

L'article V prescrit que les règles établies en Angleterre quant à la preuve s'appliqueront.

L'article VI dit que rien dans cet acte ne modifiera ni ne sera incompatible avec aucune des dispositions subsistant quant aux droits et dûs ecclésiastiques dans le Haut-Canada, ne modifiera le mode de procédure dans les causes civiles ou la juridiction des cours déjà établies ni ne sera interprété comme *introduisant quelqu'une des lois d'Angleterre relatives au soutien des pauvres ou aux banqueroutes.*

L'ACTE D'UNION (1840)

(*3 et 4 Vict. chapitre 35*)

L'article 1er débute par ce considérant: "Attendu qu'il est nécessaire de pourvoir au bon gouvernement des provinces du Haut et du Bas-Canada, de manière à assurer les *droits* et les *libertés*, et à défendre les intérêts de toutes les classes des sujets de Sa Majesté en icelles." L'article autorise Sa Majesté à déclarer l'Union par voie de proclamation.

L'article II abroge certaines parties de l'Acte constitutionnel de 1791, qui pourvoient à la constitution et à la composition d'un Conseil législatif et d'une Assemblée dans chacune desdites provinces, respectivement, *ainsi qu'à la confection des lois,* et aussi l'Acte pour pourvoir temporairement au gouvernement du Bas-Canada, et aussi l'Acte de Guillaume IV modifiant un Acte de George III concernant les dépenses de l'administration de la justice et le maintien du gouvernement civil dans la province de Québec, lesquels Actes cependant,

"continueront d'être en force jusqu'au jour qui aura été déclaré être, par proclamation comme susdit, celui où lesdites deux Provinces ne constitueront et ne formeront qu'une seule Province comme susdit et seront abrogés depuis et après ledit jour: Pourvu toujours, que l'abrogation des divers Actes et parties d'Actes susdits du parlement n'ait pas l'effet de faire revivre ou de remettre en force ou en activité aucunes dispositions législatives qui peuvent avoir été abrogées ou circonscrites par lesdits Actes ou par aucun d'eux."

L'article XLVI maintient toutes les lois existantes dans les provinces respectives et l'article XLVII maintient les tribunaux, les fonctionnaires, etc.

LES CONFÉRENCES DE CHARLOTTETOWN, DE QUÉBEC ET DE LONDRES

(*Par le conseiller parlementaire du Sénat*)

Au cours de la session de 1864, le Dr Tupper, appuyé par M. Johnston, premier ministre de la Nouvelle-Ecosse, saisit l'Assemblée législative de cette province d'une résolution proposant aux deux autres provinces maritimes une conférence de délégués qui seraient chargés d'étudier la

possibilité d'une union législative de ces trois provinces. Cette résolution fut adoptée unanimement. La Nouvelle-Ecosse ayant déjà, mais sans succès, essayé d'obtenir la tenue d'une conférence au sujet de la possibilité de l'union de toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord, Tupper et Johnston profitèrent de l'occasion pour exprimer l'espoir de voir s'accomplir bientôt cette union générale et la conviction que l'union des provinces maritimes tendait à favoriser plutôt qu'à retarder cet événement.

Le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard ayant donné leur assentiment, l'on décida de tenir la conférence projetée à Charlottetown, au cours de septembre 1864.

Le moment était beaucoup plus favorable que ne le croyaient les partisans d'une union générale. Dans ses *Marfleet Lectures* (p. 48), sir Robert Borden dépeint ainsi qu'il suit la situation qui existait alors dans la province du Canada:

> "M. Goldwin Smith a déclaré que la confédération était née, en réalité, d'une impasse. Il fait sans doute allusion aux difficultés presque insurmontables qui ont empêché la formation d'un gouvernement stable, dans la vieille province du Canada, pendant bon nombre d'années avant 1867. Entre 1854 et 1858, il n'y eut pas moins de six gouvernements différents, et, de 1841 à 1867, dix-huit cabinets différents se succédèrent au pouvoir".

Cet état de confusion prit fin avec la formation d'un gouvernement de coalition, lequel s'engagea à tenter d'établir une union fédérale de toute l'Amérique britannique du Nord. Ainsi que le déclare John Hamilton Gray (un des délégués du Nouveau-Brunswick à la conférence tenue ultérieurement à Québec) dans son ouvrage intitulé *Confederation of Canada*:

> "M. Brown demanda" (au cours d'une réunion des chefs du gouvernement et de l'opposition) " quelles mesures le gouvernement entendait adopter pour remédier aux injustices dont se plaignait le Haut-Canada, et régler les problèmes régionaux. MM. Macdonald et Galt répondirent qu'à leur sens, ce remède consistait en une union fédérale de toutes les provinces de l'Amérique britannique du Nord, sous le régime de laquelle les questions d'ordre local seraient déférées aux organismes locaux, et celles d'intérêt commun, à une Législature générale, établie sur les principes bien compris du gouvernement fédéral".

Brown n'y consentit pas immédiatement, mais quelques jours plus tard, lui-même et deux de ses collègues, Mowatt et Macdougall, devinrent membres du gouvernement de coalition, formé en vue de la réalisation de l'union projetée. Au début de septembre 1864, les délégués des provinces maritimes se réunirent à Charlottetown. L'on n'a jamais publié de procès-verbal de cette conférence, mais l'histoire veut que, peu de temps après le commencement des délibérations, l'on ait reçu une dépêche priant les délégués de recevoir les représentants du Canada, chargés de leur exposer le projet d'une union plus vaste que celle que l'on projetait; que l'on avait accédé à cette demande; que les Canadiens étaient venus et avaient été entendus, et que l'on avait décidé de se réunir en convention officielle à Québec, le mois suivant, en vue d'étudier le projet d'une union fédérale de toutes les colonies de l'Amérique britannique du Nord. Bien que ce récit des événements qui se déroulèrent à Charlottetown soit suffisant pour des fins générales, il ne saurait l'être pour les fins du présent rapport, lequel fait voir ailleurs qu'avant le départ des délégués canadiens, des conférences et pourparlers eurent lieu à Halifax, Saint-Jean et Fredericton, au cours desquels l'on arrêta, officieusement il est vrai (vu le manque d'autorisation), mais effectivement, néanmoins, les principes d'ordre général qui devaient présider à la création de l'union projetée. De plus, personne ne saurait prétendre que les délégués des provinces maritimes furent surpris de la demande qu'on leur adressa de recevoir les représentants du Canada, étant donné que le gouverneur général Monck avait pris les mesures nécessaires à cette fin avant l'ouverture de la conférence de Charlottetown.

La conférence s'ouvrit à Québec, le 10 octobre, et ne se termina que le 28 du même mois. Le lendemain, il y eut réunion non-officielle à Montréal, en vue de contrôler les projets arrêtés et d'y corriger toute erreur grossière. Les trente-trois délégués de cinq colonies (le Canada, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et l'Ile du Prince-Edouard) tombèrent d'accord sur soixante-douze résolutions. Etant donné que les trois premières de ces résolutions de Québec, de 1864, (conçues, heureusement, dans des termes presque identiques à ceux des trois pre-

mières résolutions de la conférence ultérieure, et d'un caractère plus officiel, tenue à Londres en 1866) constituaient, dans leur ensemble, les bases larges de l'union, elles demeurent, pour les fins du présent rapport, les plus intéressantes et les plus utiles de toutes.

Au cours de l'hiver suivant, le 3 février 1865, les résolutions de Québec furent présentées à la législature de la province du Canada, et adoptées à une forte majorité des voix (le 12 mars 1865). Elles ne furent pas soumises, et l'on n'eut jamais l'intention de les soumettre à l'approbation des électeurs, étant donné que le gouvernement impérial avait suggéré comme coutumière et suffisante, la ligne de conduite suivie.

Pendant que l'on était encore à étudier ces résolutions dans la législature du Canada, le projet de Québec reçut un rude coup au Nouveau-Brunswick. Au lieu de convoquer la législature aux fins d'étudier et d'adopter lesdites résolutions, le premier ministre de cette province (l'hon. S.-L. Tilley) en fit décréter la dissolution, et, dans l'élection générale qui suivit, son gouvernement fut défait par 35 contre 6. L'on a prétendu, et c'est sans doute le cas, que Tilley craignait de ne pouvoir faire approuver ces résolutions par l'Assemblée. A tout événement, il semblait bien, au printemps de 1865, qu'un gouvernement opposé à la Confédération fût solidement établi au pouvoir dans le Nouveau-Brunswick.

Dans de telles conditions, la confédération devenait *impossible de fait* pour la Nouvelle-Ecosse, même si Tupper avait pu, durant les premiers mois de 1865, en faire approuver le projet par son assemblée, ce dont il s'estimait, sans doute, incapable, étant donné qu'autrement il n'eut pas manqué de proposer l'adoption des résolutions à la Chambre. Bien qu'il se fût écoulé plusieurs mois depuis octobre 1864, Tupper n'avait pu se décider, pas plus que Tilley, à proposer l'adoption des résolutions de Québec, ni, en définitive, ne le firent-ils jamais. A moins que le Nouveau-Brunswick n'entrât dans la confédération, la Nouvelle-Ecosse s'en trouvait empêchée pour des raisons d'ordre géographique. Le Nouveau-Brunswick barrait littéralement la route, séparant le Canada de la Nouvelle-Ecosse.

Les deux provinces reprirent, en 1865, le projet d'une union des provinces maritimes, et adoptèrent les résolutions nécessaires en vue d'une conférence. Usant franchement de toutes les mesures légitimes en son pouvoir pour favoriser l'union plus vaste, le gouvernement impérial se déclara opposé à l'exécution de ce nouveau projet, à moins qu'on ne le considérât que comme un premier pas vers une union plus vaste, ce qui, bien qu'agréable au premier ministre Tupper de la Nouvelle-Ecosse, ne plut pas du tout à M. Smith, chef du gouvernement antifédéraliste du Nouveau-Brunswick, et le projet d'union des provinces maritimes fut de nouveau mis au rancart.

La législature de l'Ile du Prince-Edouard avait rejeté les résolutions de Québec, et s'opposait même à une union des provinces maritimes.

La législature de Terre-Neuve avait adopté une résolution à l'effet que l'étude du projet de Québec soit remise *à une date ultérieure.* A l'élection générale qui suivit, le gouvernement de Terre-Neuve fut défait par un parti qui s'était donné comme politique de ne *jamais* adhérer au projet de Québec.

Au printemps de 1866, il devint clair qu'il se produisait un revirement de l'opinion publique au Nouveau-Brunswick, en faveur de la confédération, revirement qui donna lieu à d'importantes manifestations sur le parquet de la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Ecosse. Le 3 avril 1866, M. Miller, député de Richmond, lequel devint plus tard sénateur, et qui s'était avéré jusque-là un des plus fermes adversaires du projet d'union de Québec, demanda au chef du gouvernement (M. Tupper) si celui-ci consentirait à rencontrer ceux qui favorisaient l'union, sans pouvoir accepter le projet de Québec, sur un terrain commun où tous les partisans d'une union juste pourraient s'entendre, *mais à condition de rejeter le projet de Québec.* Il se déclara prêt à laisser au gouvernement impérial, judicieusement conseillé par des délégués de toutes les provinces, le soin d'arrêter les termes de la confédération. Tupper répondit que la confédération n'était pas une question d'ordre administratif, qu'on ne l'avait jamais traitée comme telle en Nouvelle-Ecosse, mais qu'il consulterait les

membres de l'opposition qu'il s'était associés et reviendrait plus tard sur la question posée par M. Miller. Le lendemain, ou le surlendemain, *Tupper accepta sans réserve la proposition de Miller,* ce qui eut pour résultat d'entraîner l'adhésion, au principe de l'union générale, d'un certain nombre de députés qui s'y étaient toujours montrés hostiles auparavant. Le 10 avril, Tupper, manifestement convaincu que le Nouveau-Brunswick était alors prêt à entrer dans la confédération, proposa la résolution qui amena la conférence de Londres de 1866, dont les conclusions, et *non* celles de la conférence de Québec (*sauf dans la mesure où elles sont conformes à celles de la conférence de Londres*), ont servi de base aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. La résolution du 10 avril fut adoptée à l'Assemblée de la Nouvelle-Ecosse par 31 voix à 19, et au Conseil législatif par 30 voix à 5. Elle était conçue ainsi qu'il suit:

"*Résolu*,—Que Son Excellence le lieutenant-gouverneur soit autorisé à nommer des délégués pour préparer avec le gouvernement impérial un projet d'union qui assurera efficacement de justes dispositions pour la protection des droits et des intérêts de cette province, chaque province devant avoir voix égale dans cette délégation,—le Haut et le Bas-Canada étant considérés à cette fin comme formant des provinces séparées."

C'est ainsi que, comme l'a dit Parkin, Tupper fut "forcé de jeter par-dessus bord les résolutions de Québec." Poussant l'image plus loin, l'on peut affirmer que tout ce qu'elles contenaient de bon fut sauvé plus tard à Londres.

En moins d'un mois après l'adoption, en Nouvelle-Ecosse, de la résolution précitée, certaines causes exceptionnelles, mentionnées en détail dans une autre partie du présent rapport, entraînèrent la démission du gouvernement antifédéraliste du Nouveau-Brunswick. A l'élection générale tenue sans délai, les partisans de la confédération remportèrent la victoire par une très forte majorité (33 à 8). De son côté, le Conseil législatif du Nouveau-Brunswick n'avait jamais cessé d'être partisan de la confédération et du projet de Québec. L'on y avait même présenté et adopté une adresse en faveur de ce projet. Toutefois, la nouvelle Assemblée adopta une toute autre ligne de conduite. Aban-

donnant, à l'instar de la Nouvelle-Ecosse, le projet de Québec, on y substitua, le 26 juin 1866, la résolution d'ordre général suivante:

> "*Résolu,* qu'une humble adresse soit présentée à Son Excellence le lieutenant-gouverneur, priant qu'il plaise à Son Excellence de nommer des délégués qui s'uniront aux délégués des autres provinces en vue de conclure des arrangements avec le gouvernement impérial pour effectuer l'union de l'Amérique britannique du Nord à des conditions qui assureront les justes droits et les intérêts du Nouveau-Brunswick, accompagnées de dispositions visant à la construction immédiate du chemin de fer Intercolonial; chaque province aura voix égale au sein de la délégation; le Haut et le Bas-Canada seront considérés, à cette fin, comme des provinces distinctes."

Les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick s'embarquèrent pour Londres au mois de juillet 1866, avec l'entente que les représentants du Canada partiraient un peu plus tard de Québec. Diverses causes contribuèrent à retarder, jusqu'à la fin de novembre, l'arrivée à Londres de ces derniers. Le 4 décembre, les délégués du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick se réunirent à l'hôtel Westminster Palace en vue d'étudier de nouveau les termes de l'union. Les résolutions de Québec y furent adoptées (suivant le mot d'un des délégués) comme le fondement des nouvelles résolutions, lesquelles devraient servir d'inspiration au rédacteur du bill que l'on présenterait au Parlement, et dont il restait à arrêter les dispositions. Il faudrait donc étudier ces résolutions encore plusieurs fois, à mesure qu'elles acquéreraient une forme de plus en plus définitive, dans les divers projets et avant-projets du bill. Le texte définitif fut prêt le 24 décembre, et communiqué au ministre des Colonies, le 26. Celui-ci le fit imprimer, et agit ensuite comme président de la conférence, tant que le bill n'eût pas été déposé au Parlement, fonctions que Macdonald avait exercées jusqu'à la fin de l'année.

La conférence de Londres, délibérant sous la présidence du secrétaire d'Etat aux Colonies, et avec l'aide d'un rédacteur de projets de loi du gouvernement impérial, n'étudia et ne revisa pas moins de sept projets de bills, fondés (mais pour ce qui est de moins de la moitié du projet définitif) sur les résolutions de Londres. Si, à la lumière de ces faits, on peut dire que *des* résolutions ont servi de base

à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ce ne peut être que les résolutions de Londres que John A. Macdonald adressa sous pli au secrétaire d'Etat, le 26 décembre 1866, avec prière " de déposer aussitôt que possible, au parlement impérial, un bill *fondé sur ces résolutions.*" De plus, le nº 67 des résolutions de Londres se lit ainsi qu'il suit: " Le parlement impérial sera prié de sanctionner l'union des provinces selon les principes adoptés *par cette Conférence.*"

Vu les circonstances précitées, il est étonnant de lire dans un si grand nombre de livres et d'opinions légales (v.g. dans l'ouvrage d'Egerton et de Grant sur l'évolution du Canada au point de vue constitutionnel, p. 353) que les *Résolutions de Québec* (qui ne furent jamais soumises à deux des trois provinces originairement confédérantes, ni approuvées par elles), " furent soumises par les délégués à leurs législatures respectives ", lesquelles les approuvèrent, et qu'elles servirent ensuite d'inspiration aux rédacteurs de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Même Clement, dans un passage de son travail sur la constitution canadienne, où il discute l'expression par les provinces confédérantes (dans le préambule de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord) du désir d'une union fédérative sous la Couronne britannique, ajoute une note au bas de la page à l'effet que ce désir avait été formulé " dans des adresses à la Couronne, fondées sur les Résolutions de *Québec.* Voir à l'appendice ", et il publie en appendice ces mêmes Résolutions de *Québec.* Celles-ci renferment, vers la fin, une résolution stipulant une démarche que Clement prend pour un fait accompli, tandis que, en réalité, des cinq colonies qui prirent part à la conférence de Québec, la province du Canada fut la *seule* à approuver les résolutions qui y avaient été adoptées, et fut également la *seule* dont les deux Chambres législatives aient adopté une adresse en faveur d'un projet d'union. Ni la Nouvelle-Ecosse, ni le Nouveau-Brunswick ne s'adressèrent à la couronne tel que l'a prétendu Clement, ou d'autre façon. Leurs représentants munis de pleins pouvoirs négocièrent directement avec le gouvernement britannique, à Londres, *ainsi que le firent ceux du Canada,* dont l'adresse précédemment soumise à la Couronne, en 1864, et se rapportant à d'autres circonstances.

avait perdu de son à-propos en 1866, et ce fut Macdonald qui (bien qu'il ne fût pas autorisé à ce faire par sa législature, comme l'étaient Tupper et Tilley) signa la lettre envoyée, le 26 décembre 1866, au secrétaire d'Etat aux Colonies, *à laquelle étaient jointes les Résolutions de Londres* et où on le priait de présenter, en se fondant à cette fin sur lesdites résolutions de Londres, la mesure législative que nous connaissons actuellement sous le nom de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Qu'il me soit maintenant permis de justifier l'insistance peut-être importune, et que j'ai l'intention d'accentuer d'ici la fin du présent ouvrage, avec laquelle je prétends que si l'on s'est basé sur des résolutions pour rédiger l'Acte en question, il faut nécessairement que ces résolutions soient celles de Londres.

Si, depuis plus de soixante-dix ans, les avocats canadiens se sont toujours appliqués inutilement à établir, devant les tribunaux que, au point de vue juridique, il doit exister un rapport entre les Résolutions de Québec et l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, c'est surtout parce que les trois premières de ces résolutions (lesquelles subsistent, dans le même ordre, dans les résolutions de Londres) renferment la clé du sens et la portée véritables des articles 91, 92 et autres de cet Acte,—car l'Acte exposant le désir d'un certain genre d'union et de constitution, il peut être censé incorporer, sous forme de renvoi, les termes qui expriment ce désir, comme partie de son préambule, de sorte qu'on puisse les invoquer, *à condition de les reconnaître,* en vue de l'interprétation exacte de l'Acte. En cherchant à constater le rapport entre l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et les Résolutions de Québec on s'est attaqué à une tâche sans issue, tandis que, d'autre part, dans le cas des Résolutions de Londres, ce rapport peut être établi sans peine. Pourquoi, alors, ne l'a-t-on pas fait? Probablement pour la même raison qui poussa Pope à inclure les Résolutions de Londres dans ses *Confederation Documents, "Hitherto Unpublished"*. Je n'en ai trouvé aucune mention dans les *Journaux* de la province du Canada, bien qu'elles furent officiellement soumises par les délégués du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse à leurs gouvernements respectifs, et publiées dans les *Journaux* de ces

provinces, près de trente ans avant la publication du livre de Pope (en 1895), ni ne les ai-je rencontrées dans aucun autre ouvrage excepté les deux livres de Pope. Les Résolutions de Londres, dont Pope trouva le texte parmi les documents de Macdonald, après la mort de ce dernier, lui étaient inconnues. Tout comme moi, il a dû chercher en vain à les repérer dans les *Journaux* du Canada. La délégation canadienne à Londres, en 1866-1867, a dû être d'avis que, la seule autorisation de la part de la législature dont elle était revêtue découlant uniquement de l'adresse que l'Assemblée a adoptée en 1865, approuvant les Résolutions de Québec, il lui fallait s'en tenir formellement à l'argument voulant que le texte des Résolutions de Londres soit le même que celui des Résolutions de Québec, sauf pour de légères modifications, et elle poussa cette décision jusqu'à ce qu'elle croyait être sa conclusion logique, ce qui, cependant, n'était pas le cas, car par suite du raisonnement même que l'on avait fait valoir à la législature canadienne, en 1865, pour y obtenir la ratification des Résolutions de Québec, savoir qu'elles demeuraient une convention immuable conclue entre les délégués à Québec, le Canada se trouvait libéré à Londres, en 1866-1867, de toute obligation assumée lors de la Conférence de Québec en 1864, étant donné que toutes les provinces, sauf le Canada, avaient délaissé lesdites Résolutions.

Voyons maintenant ce que dit Clement de la confusion qu'occasionne nécessairement en droit le fait d'attacher une trop grande importance aux résolutions de Québec. Il n'était évidemment pas au courant de toutes les circonstances qui entourèrent l'entrée dans la confédération de deux des trois premières provinces du Dominion, après qu'elles eussent rejeté le projet élaboré à Québec. Il déclare:

"Comme tous le savent, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord repose en grande partie sur les résolutions de Québec. Nos juges canadiens en ont fréquemment cité des extraits et y ont eu recours pour l'interprétation de passages douteux de l'Acte. Toutefois, le Conseil privé n'y a jamais fait allusion dans ses décisions avant l'an dernier (dans la cause *John Deere Plow* [1915] A.C. 330), où l'on mentionna simplement en passant que ces résolutions avaient servi de base à la rédaction de l'Acte... La question de savoir à quel point l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est censé, du point de vue judiciaire, exprimer la volonté du parlement impérial plutôt que celle des provin-

ces fédérées, porte sur l'emploi que l'on doit faire de ces résolutions. De plus, le fait qu'elles furent l'objet, à Londres, d'une revision de la part des délégués des diverses provinces, les rend un peu moins sûres comme guides juridiques dans l'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord."

A mon sens, le comité judiciaire du Conseil privé a eu raison de ne pas tenir compte des résolutions de Québec, car elles s'y rattachent, pour le moins, de *façon éloignée.* J'oserais dire, cependant, qu'un solide argument à l'effet que les résolutions de Londres peuvent être légalement employées pour faciliter l'interprétation du préambule de l'Acte, là ou il y a ambiguité ou obscurité dans les termes, pourra fort bien, un jour ou l'autre, être accueilli par ce comité.

Dans la cause *Snider* (n° 47 de l'Annexe 3), l'avocat posa, au cours de son plaidoyer, la question suivante:

"Me serait-il permis de prier Votre Seigneurie de se reporter aux résolutions de Québec déjà acceptées?

Le vicomte Haldane répondit:

"Elles ne sauraient modifier l'interprétation des termes de l'Acte du Parlement. On permet de les citer, M. Duncan, par suite d'une irrégularité qu'a consacrée l'usage, comme cela se fait, je crois, pour les résolutions de l'Australie, là où elles ne sauraient modifier l'interprétation. S'il s'agissait d'un document d'ordre diplomatique, ce serait bien différent. Dans le cas d'un traité, il est permis de citer des documents de tous genres, sous prétexte qu'ils modifient une interprétation particulière, mais il n'en est pas ainsi d'un acte du parlement impérial."

Plus loin, le vicomte Haldane justifie d'une excellente raison le peu d'importance qu'il attache aux résolutions de *Québec,* lorsqu'il dit:

"Voilà pourquoi j'ai tenu à vous prévenir contre l'usage de citations tirées de ces résolutions canadiennes, *car elles renferment des dispositions auxquelles il ne fut pas donné suite dans l'Acte du Parlement."*

Aussitôt après cette remarque, lord Haldane laisse voir qu'il ignore totalement l'existence de la Conférence de Londres (qui dura trois longs mois), dont les membres dictèrent et approuvèrent, dans son intégralité, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Voici, mot pour mot, ses observations sur ce sujet:

Le vicomte Haldane:

"Ce qui se produisit, sans doute, c'est que lorsque *le projet* canadien que rédigea lord Carnarvon eut été terminé, on l'expédia au Canada où il fut étudié."

L'avocat:

"Je crois qu'un certain nombre de délégués canadiens se trouvaient à Londres."

Le vicomte Haldane:

"Avec le pouvoir de le *modifier;* faut-il croire?

L'avocat:

"Il n'y eut pas d'autre conférence de *Québec.*

Le vicomte Haldane:

"Je crois, en effet, qu'il n'y en eut pas d'autre. Les délégués doivent avoir *approuvé les modifications apportées au projet,* car autrement les résolutions n'auraient jamais été adoptées."

Dans la cause *Great West Saddlery Co.* v. *le Roi,* jugée en 1921 (cause n° 40, Annexe 3), le vicomte Haldane ignorait encore apparemment l'existence des résolutions de Londres, de même que le fait que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord avait été rédigé à la Conférence de Londres, car il déclara:

"Il ne semble pas non plus, si l'on se reporte, *à titre purement documentaire,* aux résolutions qui ont servi de fondement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et qui furent adoptées à Québec, le 10 octobre 1864, *pour la gouverne du parlement impérial dans l'élaboration de la constitution de 1867,* que ces résolutions offrent de sérieuses raisons de croire que "l'on désirait", sur le point en litige, une interprétation différente (de celle du comité judiciaire)."

LA CONFÉRENCE DE QUÉBEC (1864)

(Par le conseiller parlementaire du Sénat)

Le procès-verbal des *discussions* à la Conférence de Québec n'a été tenu que d'une façon partielle et fragmentaire—Il commence le deuxième jour, soit le 11 octobre, pour se terminer brusquement le 25 octobre 1864. Il n'existe aucun compte rendu des délibérations qui eurent lieu durant les quelques derniers jours de la Conférence. (Voir *Confederation Documents,* de Pope, pp. 53-88.) Le procès-

verbal officiel ne contient tout au plus que de simples détails notés dans un style de journal parlementaire, et ce compte rendu même est ou incomplet ou dépourvu de tout renseignement sur les réunions de la conférence tenues après le 26 octobre. (Voir Pope, pp. 2-38.) Le secrétaire de la province du Canada en donne la raison dans une lettre qu'il adressa au gouverneur général, le 4 mai 1865: " Comme Votre Excellence le sait déjà, les travaux de la Conférence, vers la fin de ses délibérations, furent expédiés avec grande diligence." (Voir *Memoirs of Sir John A. Macdonald,* de Pope, Appendice au vol. I, p. 356.)

Bien que, selon mon opinion, les résolutions de Québec ne puissent, pour des motifs déjà exposés et à exposer, être considérées comme le fondement de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il ne s'ensuit pas que ces résolutions, ou le procès-verbal de la Conférence, ou encore tout rapport disponible sur les discussions qui y ont eu lieu, ne puissent être très utiles aux fins du présent rapport. Les résolutions adoptées à Londres sont assez semblables en principe à celles de Québec, bien qu'elles en diffèrent de beaucoup dans les détails. L'union devrait être d'un caractère fédéral, les pouvoirs non attribués devraient appartenir au parlement central; les pouvoirs de ce dernier seraient d'ordre général et ceux des provinces, d'ordre local; il y aurait une Chambre haute et une Chambre basse; la confédération devrait comprendre trois districts fédéraux, ayant chacun un égal nombre de représentants à la Chambre haute; la représentation aux Communes devrait être basée sur le chiffre de la population; l'on devrait créer un régime de gouvernement exécutif et une magistrature, et établir des dispositions convenables touchant la propriété, les ressources et la finance; la confédération devrait être un régime britannique en théorie et en pratique. Ce n'est pas à Québec, mais à Charlottetown, avant même que l'on eut fixée la date de la conférence de Québec, que les décisions suivantes furent prises sans difficulté. L'on régla même des questions de détail, dans une certaine mesure, à Charlottetown, Halifax, Saint-Jean et Fredericton, avant l'ouverture de cette conférence. Si l'on ne s'était pas entendu à l'avance sur les *principes* de l'union, il est évident que l'on

n'aurait pu, à cette époque, mener à bon terme la discussion du problème de l'union, et partant, il n'y aurait pas eu de conférence de Québec. C'est ainsi que nous constatons que la conférence de Québec s'est occupée surtout à mettre la dernière main à des affaires de détail, déjà en grande partie réglées, et à *consigner* ses décisions sur des questions de principe. L'application de ces principes généraux reconnus aux faits pratiques et politiques constitua, cependant, la tâche vraiment difficile dans l'élaboration de la constitution. On s'en était assez bien acquitté, mais à un degré insuffisant, et sans autorisation, à Charlottetown, Halifax, Saint-Jean, Fredericton, et, ainsi qu'on finit par le savoir, à Québec; il fallut donc tout reprendre, et c'est que, finalement, l'on fit en fin de compte à Londres où, comme dès le début, il n'y eut, sur les questions de détail aucune divergence d'opinions, que rien d'ailleurs n'aurait motivée. C'est à ce fait que l'on vient de mentionner qu'il faut attribuer cette fausse notion d'après laquelle l'Acte de l'Amérique britannique du Nord serait fondé sur les résolutions de Québec. Ces deux séries de résolutions paraissent tout à fait semblables à qui ne les a pas soumises à un examen critique. Je ne me rappelle pas avoir vu les résolutions de Londres publiées dans un autre ouvrage que celui de Pope. Presque tous les ouvrages canadiens sur la constitution continuent de reproduire les Résolutions de Québec qui n'existèrent jamais, sauf pour ce qui est du Canada et qui de fait furent *abrogées* par les résolutions incompatibles adoptées dans la suite à Londres, résolutions qui à leur tour, et comme c'était l'intention, furent supplantées par les avant-projets de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, préparés par la Conférence de Londres elle-même d'après ces résolutions de Londres.

Les lettres du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick au secrétaire des Colonies (voir annexe 2) contribuent de beaucoup à démontrer qu'en général le gros de la tâche de la Conférence de Québec ne consistait qu'à établir l'accord qui s'imposait avec les décisions antérieures. C'est là chose qui ressort encore plus des délibérations de la Conférence.

Macdonald, page 57 de l'ouvrage de Pope —

"A *Charlottetown,* nous avons jugé que le Haut-Canada devrait avoir vingt représentants, le Bas-Canada vingt et les provinces maritimes vingt". (Au "Sénat") "Si elles ne forment pas une union politique" (c'est-à-dire si les provinces maritimes n'optaient pas en faveur d'une union législative avant d'entrer dans une confédération avec le Canada), "elles garderont cependant la même représentation globale".

Jusqu'au 12 octobre (le troisième jour) la conférence se réunit, s'entendit sur la façon de procéder et adopta à l'unanimité les deux premières résolutions de Québec. Ces résolutions étaient de caractère général; elles n'exigeaient pas de décision importante et ne donnaient lieu à aucun examen de détail.

Le passage suivant du livre de Pope, page 61, nous renseigne tout à fait sur l'entente générale quant aux grandes lignes du projet, et sur le désir de tous de voir confier à des personnes compétentes le soin de traduire les intentions des membres en des formules qui pourraient servir de bases à la discussion. Le 12 octobre —

"L'honorable M. Shea (de Terre-Neuve) émit l'opinion que le travail de la Conférence avancerait plus rapidement si *les diverses résolutions devant faire l'objet de propositions* étaient préparées à l'avance par un comité *formé des délégués du Canada.* La suggestion de M. Shea fut adoptée et la conférence s'ajourna à cette fin."

Le plan canadien d'union, dans son ensemble avait été exposé et accepté à Charlottetown.

Le compte rendu de la conférence ne renferme rien sur ce sujet jusqu'au 19 octobre et le maigre compte rendu officiel jusqu'à cette date ne laisse voir que peu de progrès, sauf ce qui concerne les résolutions de nature générale acceptées de façon sommaire par la conférence. On relève les remarques suivantes aux pages 68 à 95 des *Confederation Documents,* de Pope.

Le 19, il s'éleva une discussion au sujet de la représentation de l'île du Prince-Edouard à la Chambre des Communes. Il ressort de cette discussion que la conférence de Charlottetown avait poussé assez loin l'étude d'un plan concret d'union proposé par les Canadiens. Le délégué Haviland objecta qu'une représentation de "cinq membres seulement sur 194 ne vaudrait rien à l'île du Prince-Edou-

ard". M. Tilley (Nouveau-Brunswick) répondit qu'il "avait été bien *entendu à Charlottetown* que ceux qui devaient assister à la Conférence s'attendraient à une représentation d'après le chiffre de la population". M. Palmer (île du Prince-Edouard) dit qu'il "n'avait jamais compris qu'aucune proposition faite à Charlottetown devait être concluante quant à la représentation d'après le chiffre de la population. Cette proposition nous est venue des représentants du Canada et je n'ai pas cru devoir me prononcer parce qu'il s'agissait d'une simple suggestion soumise à notre attention par le Canada." Mais M. Coles (île du Prince-Edouard) "avait compris que cette question devait être réglée sur la représentation d'après la population". On trouve aussi ce passage du colonel Gray (île du Prince-Edouard): "Pour moi, il était clair comme le jour que nous devions étudier cette question sur le principe de la représentation d'après la population... *J'avais l'impression que nous étions tous d'accord sur ces questions à Charlottetown et que notre discussion devait porter sur les détails*". Le 20 octobre, parlant sur le même sujet, M. Pope (île du Prince-Edouard) dit: "J'étais absent hier soir. A mon avis, il a été clairement établi à Charlottetown que la constitution de la Chambre basse devait être basée sur le principe de la représentation d'après la population". Et M. A. A. Macdonald (île du Prince-Edouard): "Nous ne sommes pas *engagés* par le principe de la représentation d'après la population avancé à Charlottetown". Enfin M. Fisher (Nouveau-Brunswick): "En venant ici, j'étais convaincu que la représentation d'après la population était établie comme le principe fondamental suivant lequel les provinces seraient invitées à se confédérer".

Le 21 octobre, la conférence étudia la question des pouvoirs législatifs du parlement central. M. McCully (Nouvelle-Ecosse) dit qu'il "avait compris que les mines et les minéraux *devaient tomber* sous la juridiction des législatures locales".

Le 24 octobre, par Tupper — "Ceux qui étaient à Charlottetown se le rappelleront, il a été clairement spécifié que tous les pouvoirs non attribués aux législatures locales reviendraient au gouvernement fédéral.

On a fait remarquer que c'était là un des principaux aspects du plan canadien... *Ce fut là un des principes fondamentaux exposés par le Canada et il a servi de base à toutes nos délibérations*".

M. Coles (île du Prince-Edouard) n'avait "pas compris que ce principe avait été établi comme base à Charlottetown", mais c'est ainsi que MM. Haviland (île du Prince-Edouard) et Gray (Nouveau-Brunswick) l'avaient entendu. M. Gray: "Quelle que soit la conclusion à laquelle nous puissions arriver *maintenant,* telle était la base du plan canadien".

Le procès verbal de la conférence de Charlottetown n'a jamais été publié mais, sans compter les "copieux" rapports du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick au secrétaire des Colonies (pour ces rapports voir annexe 2), il ressort clairement des paroles citées plus haut que deux jours après sa convocation la conférence fut transformée en une conférence non officielle qui examina un plan concret d'union et qui décida de tenir, à Québec, des séances en bonne et due forme, afin de rendre régulière et de compléter les conclusions arrêtées oralement, conclusions auxquelles on devait s'en tenir, si ce n'est, le cas échéant, du consentement de la majorité.

A ce propos, il faut remarquer que la délibération du Conseil exécutif de la province du Canada, en date du 23 septembre 1864 (voir annexe 2), dont copie fut transmise par le Gouverneur général Monck aux lieutenants-gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'île du Prince-Edouard ainsi qu'au gouverneur de Terre-Neuve (en même temps que l'invitation les engageant à nommer des représentants à la conférence de Québec), expose que les délégués du Conseil exécutif du Canada avaient rencontré les délégués des provinces maritimes à la conférences de Charlottetown où "la question d'une confédération des colonies de l'Amérique britannique du Nord y avait été discutée à fond et que l'étude en était rendue au point où *les membres* croyaient qu'elle devait être *reprise et revêtir un caractère officiel,* avec l'approbation des gouvernements des diverses provinces".

LA CONFÉRENCE DE LONDRES (1866-1867)

(Par le conseiller parlementaire du Sénat)

A part les questions d'ordre financier et celle du chemin de fer Intercolonial, les résolutions de Londres, sont en grande partie, la reproduction textuelle de celles de Québec. Toutefois, chacune des résolutions de Québec fut remise en délibération, examinée de nouveau, acceptée, modifiée ou rejetée à Londres avant la rédaction de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Ensuite, les délégués des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick préparèrent, en se basant sur les nouveaux textes de Londres, une série de sept avant-projets de l'acte que la conférence de Londres élabora dans la suite et qui fut adopté sans modification.

Il eut été bien difficile qu'il en fût autrement. Des représentants de cinq provinces—le Canada, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, l'île du Prince-Edouard et Terre-Neuve—avaient assisté à la conférence de Québec. Ces délégués avaient uniquement le droit de délibérer—non celui de décider.

Les délégations (c'est-à-dire les provinces) à la conférence de Québec n'étaient pas les mêmes qu'à la conférence de Londres. Aux élections générales qui avaient eu lieu après la conférence de Québec, Terre-Neuve avait rejeté le projet d'union que l'on y avait élaboré, et l'île du Prince-Edouard l'avait également écarté par sa législature. Par la suite, ces deux provinces avaient renoncé à tout projet d'union. Donc, trois seulement des cinq provinces ou colonies de l'Amérique britannique du Nord proposaient maintenant de s'unir après l'échec d'une proposition, incorporée dans les résolutions de Québec, comportant un projet d'union fédérale de *toutes* les provinces ou colonies de l'Amérique britannique du Nord. C'est ainsi qu'à la conférence de Londres, non seulement les délégations n'étaient pas les mêmes qu'à la conférence de Québec mais, de plus, le sujet des deux conférences—l'étendue que devait comprendre l'union que visait les résolutions et leurs conséquences—n'était pas le même.

Mais ce n'était pas tout. Des trois provinces, le Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, qui avaient des représentants à la conférence de Québec de même qu'à celle de Londres, une seule—la province du Canada—avait fait accepter et ratifier les résolutions de Québec par sa législature. Pourtant, ces résolutions prévoyaient leur acceptation par les législatures intéressées.

L'état de choses ci-dessus mentionné se produisit de la manière qu'il nous reste à exposer.

Macdonald avait soumis les résolutions de Québec au parlement de la province du Canada le 3 février 1865. Un débat s'ensuivit et les résolutions furent adoptées par l'Assemblée le 12 mars 1865, elles furent de même adoptées par le Conseil législatif. Les discussions cessèrent en Ontario jusqu'en décembre 1867 alors que se réunit la conférence de Londres. Les raisons de ce long retard étaient les suivantes.

Le 5 mars 1865, des élections générales au Nouveau-Brunswick aboutirent à la défaite écrasante du gouvernement partisan de la confédération et à l'avènement d'une administration antifédéraliste.

En conséquence, les résolutions de Québec ne furent jamais soumises à la législature du Nouveau-Brunswick bien qu'un peu plus d'un an plus tard, lors de nouvelles élections générales rendues nécessaires par la démission du parti au pouvoir, opposé à la confédération, un parti favorable à ce projet fut élu à une forte majorité.

Le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse fut nécessairement influencé en 1865 par la défaite au Nouveau-Brunswick du parti favorable à la Confédération et retarda d'agir, de sorte que les résolutions de Québec ne furent jamais soumises aux Chambres du parlement de cette province et, par conséquent, jamais adoptées. Parkin, biographe de sir John A. Macdonald, a raison quand il dit qu'au début de 1866, alors que la Nouvelle-Ecosse n'avait encore rien fait au sujet des résolutions de Québec (cette législature avait même adopté une résolution recommandant de faire retour à l'ancienne idée d'une union des provinces maritimes), le docteur Tupper " fut forcé d'abandonner les résolutions de Québec " et d'adopter une motion autorisant la nomination de délégués pour " *préparer de concert avec le gouverne-*

ment impérial un plan d'union renfermant des dispositions qui sauvegarderont effectivement les droits et les intérêts de la province ". Par la suite, le Nouveau-Brunswick adopta une résolution conçue dans les mêmes termes. Il est à noter que dans les deux provinces, la résolution dit en substance que *les délégués de la province intéressée* devront préparer un plan d'union *de concert avec le gouvernement impérial.* C'est justement ce qui arriva. Tout le temps que dura la conférence de Londres le gouvernement impérial fut tenu au courant et à partir du 1er janvier 1867, le secrétaire des Colonies fut président de la conférence.

DÉLIBÉRATIONS DE LA CONFÉRENCE DE LONDRES

(Par le conseiller parlementaire du Sénat)

La conférence de Londres s'étant ouverte à midi, le mardi 4 décembre 1866, avec John A. Macdonald comme président et, le lieutenant-colonel Barnard, comme secrétaire, " aborda l'étude des résolutions de la conférence tenue à Québec en 1864 " (*Minutes* de Pope, p. 95), dans l'intention, comme on le verra plus loin, d'en récupérer ce qui pourrait et devrait être adopté en exécution des instructions données par les législatures de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick à leurs délégués. On passa à l'étude des vingt-sept premières résolutions (voir Pope, p. 111). Le lendemain matin, Tupper et Tilley firent part à la conférence des résolutions adoptées par leur Assemblée respective, lesquelles autorisaient les représentants de la Nouvelle-Ecosse à " *préparer avec le gouvernement impérial un projet d'union* qui assurera efficacement de justes dispositions pour la protection des droits et des intérêts de cette province " et ceux du Nouveau-Brunswick " *à s'unir aux délégués des autres provinces en vue de conclure des arrangements avec le gouvernement impérial pour effectuer l'union* de l'Amérique britannique du Nord à des conditions qui assureront les justes droits et les intérêts du Nouveau-Brunswick, et accompagnées de dispositions visant à la construction immédiate du chemin de fer Intercolonial ". Il fut convenu aussi que chaque province aurait voix égale dans cette délégation, et que le Haut et le Bas-Canada

seraient considérés à cette fin comme des provinces distinctes. (Pope, p. 95.) La conférence reprit ensuite l'examen des résolutions de Québec, se réunissant formellement quatre ou cinq jours par semaine jusqu'au 24 décembre 1866, alors qu'elle s'ajourna au 28 décembre 1866, à midi, après avoir adopté en bloc les soixante-neuf résolutions connues sous le nom de résolutions de Londres. (Pope, pages 94 à 110.)

Il n'existe que de maigres notes—onze pages imprimées—sur les discussions qui eurent lieu aux réunions du 4 au 14 décembre. (Pope, pages 111 à 122.) Il n'en existe pas sur celles qui suivirent le 14 jusqu'à l'ajournement le 24 décembre.

Le 5 décembre, un délégué de la Nouvelle-Ecosse proposa que l'assemblée des délégués fut notifiée au secrétaire colonial. La proposition fut agréée et l'on trouve dans Pope, à la page 305 et sous la signature de Macdonald, une copie de l'avis signifiant que les délégués nommés " se sont constitués en conférence en vue d'arrêter les conditions d'une union de ces provinces." Les délégués reprirent l'examen des résolutions de Québec, en approuvèrent quelques-unes et en renvoyèrent d'autres à plus ample étude. Parmi les résolutions de Québec qui furent approuvées figure le nº 43 (6) concernant les écoles séparées ou dissidentes, modifiée (quant à son caractère) sur une motion de Galt. La " question scolaire au Manitoba " des années qui suivirent doit son origine à cet amendement de Galt, qui introduisit ce que, dans les élections de 1896, on appela la " contrainte " exercée par le Dominion dans le domaine de l'éducation.

L'examen des résolutions de Québec se poursuivit et l'on en terminait l'étude le 6 décembre (Pope, p. 114). Il est évident que les séances du 6 au 13 décembre furent consacrées à leur revision. La conférence se réunit ce dernier jour, ainsi que les 14, 17, 18, 19, 20 et 24. Du 14 au 24, le secrétaire se borna chaque jour, à noter, dans un procès-verbal de trois lignes, que la conférence s'était réunie et qu'elle avait continué l'examen des " résolutions de Québec." Il faut donc conclure, tant à la lumière des minutes elles-mêmes que pour les besoins de la cause, que par " résolutions de Québec " le secrétaire enten-

dait la série de résolutions rédigées, remaniées et établies, d'un jour à l'autre, du 13 au 24 décembre, résolutions figurant dans Pope, à partir de la page 98, et intitulées " résolutions adoptées à une conférence des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, tenue au Westminster Palace Hotel, à *Londres*, le quatrième jour de décembre mil neuf cent soixante-six."

Les procès-verbaux de la conférence ainsi que les termes des résolutions mêmes (étudiées et adoptées de nouveau), particulièrement le n° 67, révèlent qu'il en fut ainsi, comme en atteste par ailleurs le sort subi par le projet initial de Québec, à en juger par les documents législatifs reproduits à l'annexe n° 2 du présent rapport.

Tout ce que les procès-verbaux de la conférence de Londres nous apprennent, c'est que les délégués se réunirent, *examinèrent les résolutions de Québec* et s'ajournèrent à diverses reprises. A chaque séance tenue jusqu'au 20 décembre 1866, les procès-verbaux se bornent à noter que la conférence étudiait les "résolutions de Québec". Une, au moins, des trois délégations provinciales, n'osait pas revenir avec des résolutions de Québec même modifiées, mais Macdonald était dans une situation toute spéciale. Le mandat qu'il tenait de la législature ne portait que sur le projet de Québec, ce qui n'était pas le cas des délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick. Par l'entremise de Tupper, leur chef, les délégués néo-écossais s'étaient engagés, à la législature de la Nouvelle-Ecosse, à obtenir que l'on *rejetât le projet de Québec et que l'on recommençât tout à neuf.* Il en était à peu près de même des délégués du Nouveau-Brunswick. Les deux délégations des provinces maritimes étaient libres, bien entendu, d'accepter ce qui leur paraîtrait opportun, quelle qu'en serait la source, fût-ce les résolutions de Québec, dont elles pouvaient certainement approuver le plus grand nombre. Toutefois, les délégués du Canada n'avaient pas sollicité de nouveau mandat. Celui qu'ils détenaient remontait à plus de deux ans, et d'après les raisons qu'ils avaient invoquées à la législature du Canada pour l'obtenir, ce mandat était expiré, vu qu'ils avaient refusé de se rallier à l'amendement parce que, disaient-ils, il s'agissait d'un traité—d'un pacte—et à moins que toutes les provinces ne l'acceptent—tel quel, toute

l'affaire tombait. Le procès-verbal du deuxième jour, 5 décembre 1866, note que les délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick communiquèrent les résolutions de la législature qui les autorisaient à agir. La délégation canadienne ne produisit aucune autorisation. Voilà pourquoi—pour Macdonald comme pour ses codélégués, les procès-verbaux officiels de la conférence se bornent à cette *partie* des délibérations où la conférence s'appliquait à choisir dans les résolutions de Québec ce qui lui convenait, avant de passer—à partir du 24 décembre 1866 jusqu'à l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord—à "l'élaboration *avec le gouvernement impérial,* d'un projet d'union" dont ce gouvernement pourrait saisir le parlement britannique. Les procès-verbaux se bornent uniquement à enregistrer l'*adoption* en bloc des résolutions que l'on trouve dans Pope, à partir de la page 98. Même si ces résolutions, se rapprochant sensiblement, à première vue, de celles de Québec, elles s'en écartent si souvent et à tel point qu'il est possible de prouver que l'on a tort de prétendre qu'elles constituent la base de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Elles forment, en partie, la base *des résolutions de Londres,* mais l'Acte est fondé sur ces dernières, ainsi que sur les avants-projets de loi examinés et rédigés ou remaniés par la conférence.

Le procès-verbal officiel du 24 décembre 1866 ne consiste que des mots suivants—"La conférence s'est réunie à onze heures du matin et a adopté les résolutions qui suivent"—Suivent les 69 résolutions de Londres. La 67ème de ces résolutions dit—"*Le Parlement impérial* sera prié de sanctionner l'Union des provinces selon les principes adoptés par *cette* Conférence". Le n° 70 des résolutions de Québes prescrivait que "Il faudra réclamer la sanction du parlement impérial et des parlements *locaux,* pour l'union des provinces, sur les principes adoptés par *la* Conférence". Une seule des trois législatures des provinces intéressées—celle du Canada,—avait sanctionné les résolutions de Québec. Les deux autres les avaient rejetées. Pourtant, les procès-verbaux officiels notent que, jusqu'au jour qui précéda l'adoption de résolutions de Londres, la conférence avait examiné les résolutions de *Québec,* tandis qu'en réalité elle rédigeait de nouveau celles qui s'adaptaient aux

circonstances dans lesquelles elle travaillait, avec l'aide précieuse que pouvait valoir les résolutions de Québec, déjà rédigées.

La conférence ne se termina pas à ce moment-là; il lui restait à s'acquitter de sa mission proprement dite. Les projets de Québec et de Londres (indépendamment du fait que les gouvernements et le territoire—les intéressés et l'objet en cause—n'étaient pas les mêmes) présentent cette différence essentielle qu'en vertu du projet de Londres, dont la législature de la Nouvelle-Ecosse avait pris l'initiative sur la proposition de feu le sénateur Miller, le gouvernement britannique devait avoir son "mot à dire". De fait, le projet de Londres était une conférence impériale. Une fois les résolutions de Québec examinées, certaines dispositions contestables supprimées et certains passages désirables ajoutés, les nouvelles résolutions furent transmises au secrétaire colonial et "la conférence s'ajourna au vendredi 28 décembre, à midi." Il n'existe pas d'autre procès-verbal ni de compte rendu officiel des réunions de la conférence (il en avait été décidé ainsi d'un commun accord, ainsi qu'il ressort plus loin), mais entre le 24 décembre 1866 et le 9 février 1867, des 65 résolutions formellement adoptées la conférence fit un projet de loi de 147 articles. On trouve dans les *Constitutional Documents,* de Pope, plusieurs ébauches de bills *préparées par la conférence* et deux autres avant-projets rédigés par l'expert rédacteur britannique, lesquels furent revisés par la conférence. La dernière revision eut lieu le 2 février 1867.

De sa propre initiative, cependant, le colonel Barnard, secrétaire, nota, de façon plus que sommaire, ce qui s'était passé et certaines déclarations faites jusqu'au 14 décembre 1866 (Voir Pope, pages 111 à 122). Il appert de ces notes que la conférence avait parcouru et examiné (de midi à cinq heures, moins les ajournements) "les 29 premières" résolutions de Québec; que le 5 elle poursuit son étude jusqu'à la 43e résolution inclusivement; et que le 6 elle avait terminé l'examen des 72 résolutions, moins quelques passages réservés. Elle tint une brève séance le 7, mais elle ne paraît pas s'être réunie de nouveau dans

la suite avant le 13, alors qu'elle reprit l'étude de ce que le secrétaire appelle (au procès-verbal officiel) " les résolutions de Québec".

Les notes du colonel Barnard, en date du 14 décembre, ne manquent pas d'intérêt. M. McDougall (un délégué du Haut-Canada) demanda si l'on pouvait revenir sur les points réglés à la conférence de Québec. Il reconnut que "ceux des provinces inférieures" étaient libres, "mais que les délégués du Canada n'étaient pas dans le même cas." Il demanda: "La conférence est-elle *en général* libre de modifier la teneur de ces résolutions?" M. Mitchell (un délégué du Nouveau-Brunswick) émit l'avis qu'une "nouvelle discussion de ces anciennes résolutions" ne s'imposait aucunement. A titre de délégué du Nouveau-Brunswick, il inclinait plutôt à examiner les principaux termes (du projet de Québec) que le Nouveau-Brunswick ne jugeait pas acceptables. Il s'agissait de la représentation au sein du conseil exécutif ainsi que des accords financiers envisagés. Le Nouveau-Brunswick demandait de "plus grandes précisions au sujet du chemin de fer Intercolonial." M. McCully (un délégué de la Nouvelle-Ecosse) se dit d'avis que la conférence "avait adopté le projet de Québec comme base", mais, ajouta-t-il, "nous sommes ici pour l'appuyer au meilleur de notre entendement et après mûre réflexion. Rien ne nous lie, mais nous ne devrions pas nous écarter *sans nécessité* du projet de Québec."

Macdonald déclara:

"Les délégués des provinces maritimes ne sont pas dans notre cas. *Notre* législature a adopté une adresse sollicitant de la reine un acte d'union fondé sur les résolutions de Québec. A la dernière session de notre parlement, nous avons répondu à ceux qui nous l'ont demandé que nous ne nous estimions pas libres de modifier ces résolutions. Bien qu'il n'en soit pas question, il est bien entendu au Canada que nous accueillerons et examinerons volontiers toute objection sérieuse de la part des provinces maritimes."

M. Fisher (du Nouveau-Brunswick) déclara "avoir entendu au Nouveau-Brunswick quarante objections contre le projet" et ajouta qu'il "jugerait par lui-même". "Cette question" (la qualité de propriétaire foncier exigée du conseiller législatif, c'est-à-dire du sénateur) "serait

réglée d'après le projet de Québec." M. Ritchie (de la Nouvelle-Ecosse) déclara que "la législature néo-écossaise croyait que tous les points seraient sujets à débat." M. Howland (du Haut-Canada) déclara: "*Nous* (la délégation canadienne) nous plaçons dans une fausse situation chaque fois que nous nous écartons du projet de Québec. Mais en préconisant la modification du point auquel le Colonial Office pose des objections (limite de la prérogative) je croyais que nous étions pleinement autorisés."

Tupper (qui avait accepté, à la législature de la Nouvelle-Ecosse, la proposition de Miller à l'effet de renoncer formellement au projet de Québec et d'entamer à Londres, avec le gouvernement impérial mais de concert avec les autres provinces, des pourparlers directs en vue d'une confédération) ne dit rien. Galt (qui avait, *huit jours auparavant,*—voir Pope, page 112—réussi à faire modifier la résolution de Québec n° 43 (6), relative à l'éducation, de façon à en étendre l'application à toutes les provinces et à y introduire le principe qui devait, en 1896, soulever la question scolaire du Manitoba) déclara: "*Je m'estime lié par le projet de Québec, tel qu'on l'a approuvé à deux reprises, au Canada.*" Les seuls points sur lesquels nous pourrions le modifier sont ceux contre lesquels les *provinces maritimes* se sont tout spécialement élevées. Nous ne saurons jamais si la conférence a entendu l'avis du délégué inconnu qui, peu après, obtenait qu'aux pouvoirs législatifs des provinces, fut ajoutée "La célébration du mariage dans la province"—autre modification, et non des moins importantes, apportée aux résolutions de Québec.

Vues côte à côte et superficiellement, les résolutions de Québec et celles de Londres ne paraissent différer que fort peu. Les grandes lignes en sont les mêmes, mais elles varient à plusieurs égards importants et à bien d'autres d'une importance moindre. De plus, les résolutions de Londres elles-mêmes furent inévitablement atténuées au cours des sept examens minutieux des avant-projets de loi sur lesquels l'Acte est basé en réalité.

Ceux qui prétendent que l'Acte a pour base les résolutions et avant-projets de Londres, s'appuient sur les documents suivants:

1. Les résolutions des législatures de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick nommant les délégués qui, de concert avec les délégués de la province du Canada, devaient débattre les conditions de la confédération avec le gouvernement impérial à Londres.

2. Le compte rendu des délibérations de la conférence de Londres et des discussions qui y eurent lieu, notamment au sujet de la soixante-septième des résolutions de Londres, portant que "le Parlement impérial sera prié de sanctionner l'union des provinces *selon les principes adoptés par cette conférence.*"

3. La lettre de Macdonald au secrétaire colonial, en date du 26 décembre 1866, transmettant les résolutions de Londres telles que la conférence les avait adoptées, et l'accusé de réception du secrétaire colonial, en date du 28 décembre 1866, ainsi que ses observations au sujet d'une entrevue avec les délégués. Macdonald avait préconisé "la présentation prochaine d'un bill fondé sur elles" (les résolutions incluses).

4. Le passage suivant de Parkin (biographe de Macdonald):

> "La conférence reprit ses séances dès le début de janvier (1867) et élabora plusieurs avant-projets de loi que revisèrent les légistes du gouvernement impérial."

5. Le passage (cité par Parkin) d'une lettre de sir F. Rogers, subséquemment lord Blatchford, qui en 1866-1867 était sous-secrétaire d'Etat permanent pour les colonies:

> "C'est au moment où M. Cardwell était en fonctions que mûrit le projet (de confédération); mais la députation n'arriva que lorsque lord Carnarvon lui eût succédé. Je fus présent à toutes les réunions, qui furent nombreuses et auxquelles lord Carnarvon présida; je fus plutôt désappointé au sujet de sa présidence. L'esprit dirigeant fut Macdonald qui dans ses exposés fit preuve d'une maîtrise et d'une habileté qui m'impressionnèrent vivement."

(NOTE. — Ces réunions eurent toutes lieu après le 1er janvier 1867 et elles portaient sur la rédaction de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.)

6. Les rédactions préliminaires de l'Acte telles que Pope les reproduit dans ses *Constitutional Documents.*

7. Les extraits suivants tirés du volume I, p. 311 et suivantes, des *Memoirs of Sir John A. Macdonald,* de Pope:

"Après les fêtes, la conférence reprit ses séances. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord fut le fruit de délibérations graves et prolongées. Il fut convenu de part et d'autre de ne pas tenir procès-verbal des diverses discussions et partant il n'en existe aucun compte rendu officiel. Mais sir John A. Macdonald garda une multitude de notes, de textes et de mémoires que j'ai sous les yeux en ce moment. Ces pièces constituent, ainsi qu'on doit s'y attendre, un dossier très volumineux, à tel point qu'il me serait impossible d'en faire même le plus sommaire des résumés, vu le cadre auquel je dois m'astreindre."

Pope ajoute la note suivante:

"Ces pièces m'autorisent à conclure qu'en reprenant ses séances après le jour de l'an la conférence s'attaqua à la préparation d'un avant-projet de loi et que les légistes du gouvernement impérial en firent autant de leur côté. Le premier texte préparé par la conférence n'est pas daté et porte l'indication 'Rough draft'. Le texte suivant est l'œuvre des légistes du gouvernement impérial et porte la mention 'Revise, 23 January, 1867'. Ce que j'appelle le troisième texte, c'est-à-dire, le troisième en date, est l'œuvre de la conférence. Il porte la mention, '1st Draft, January 30th, 1867.' La quatrième rédaction, dans l'ordre chronologique, fut également élaborée par la conférence. Elle porte l'indication '2nd Draft, A.G., January 31st, 1867.' Ce qui semble être le sixième texte, également l'œuvre de la conférence, est sans date ni numéro. La septième et dernière rédaction est imprimée et emprunte la forme habituelle des projets de loi du gouvernement impérial. Elle porte l'indication 'Revise, 9th February, 1867,' et elle est évidemment le fruit des labeurs et de la conférence et des légistes anglais."

P. 313. Macdonald à lord Knutsford:

"Leur attitude (du secrétaire pour les colonies et lord Monck) au sujet de l'union était tout comme si l'Acte de l'Amérique britannique du Nord eut été un bill d'intérêt privé visant à l'union de deux ou trois paroisses d'Angleterre. En eut-il été autrement si l'on avait, par exemple, déclaré le Canada-Uni royaume auxiliaire, tel que le portait le texte canadien du bill—je suis convaincu (presque) que les colonies australiennes auraient déjà réclamé d'être mises sur le même pied que le 'Royaume du Canada.'"

P. 305. Lettre de Macdonald à Tilley, 8 octobre 1866.

"La Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick ne les ont pas adoptées et leurs gouvernements ne tentèrent même pas de les adopter. (Les Résolutions de Québec) ... Si nous (le parlement canadien) avions siégé plus tôt en 1866 et avant vos élections, vous vous seriez trouvés dans le plus grave embarras et vous auriez probablement été défaits aux élections. L'opposition aurait insisté que nous nous prononcions pour ou contre les résolutions de Québec. *Nous eussions-nous déclarés favora-*

bles, vous auriez été défaits, car vous n'avez jamais été en mesure de vous présenter au peuple sur ces résolutions. Eussions-nous refusé de nous prononcer que rien n'était arrêté et que ces résolutions sujettes à modifications, le Bas-Canada n'aurait eu qu'une voix pour protester, et alors adieu à la fédération. Nous avons donc retardé la session du parlement jusqu'à ce que, à l'exemple de la Nouvelle-Ecosse, vous ayez adopté une résolution et une adresse d'un caractère général sans que les débats, et le reste, de notre législature vous créent aucun obstacle. Cette politique fut couronné de succès... Les termes définitifs de ce bill ne sauraient s'arrêter en un jour — plusieurs semaines de labeur soutenu devront y être consacrées. *Il eût été facile de rédiger ce projet de loi si les Résolutions de Québec avaient été adoptées (par les législatures), mais personne ne sait plus à quoi s'en tenir et force nous est de recommencer tout à neuf.* Voyons maintenant où en sont réellement les choses. En premier lieu, nous attachons la plus grande importance à la présence de lord Monck en Angleterre pendant nos délibérations. *Le Canada est lié par l'Adresse à la Reine, la priant de soumettre au Parlement une mesure basée sur les Résolutions de Québec. La Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick réclament certaines modifications de ce projet.* Comment pourrons-nous assurer un règlement satisfaisant de cette difficulté? Uniquement, je pense, par l'intermédiaire de lord Monck... Le gouvernement impérial n'est pas tout à fait libre d'agir à sa guise, puisque par la réponse de Sa Majesté, ou plutôt par la dépêche du secrétaire pour les colonies en réponse à notre adresse, le Canada fut informé qu'il (le gouvernement impérial) était disposé à présenter au parlement une mesure incorporant nos résolutions... Le gouvernement impérial ne saurait, par conséquent, sans le consentement du Canada, agir absolument comme s'il s'agissait d'une affaire nouvelle. C'est en pareilles circonstances que la présence de lord Monck s'avérera particulièrement avantageuse. Il sera à la fois conciliateur et intermédiaire entre le pouvoir suprême et les provinces... Ainsi qu'on vous en a informé, nous avons l'intention de nous embarquer (*Deo volente*) le 7 décembre pour l'Angleterre."

Il y a lieu d'ajouter que Pope, à la page 311 des *Memoirs of Macdonald*, dit que les *Résolutions de Londres* s'inspiraient des Résolutions de Québec, des résolutions des deux législatures de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick (à l'effet de nommer des délégués chargés de reprendre le projet *de novo* à Londres) et des Résolutions du Canada (concernant les constitutions, et le reste, des deux nouvelles provinces projetées).

" Un simple coup d'œil sur la ' comparaison ' détaillée des résolutions de Québec et de celles de Londres, qui suit, écarte toute idée qu'en adoptant les Résolution de Londres on n'avait apporté que de légères modifications à celles de Québec (ainsi que l'affirmait lord Carnarvon devant la Chambre des Lords). En sus des très nombreux change-

ments de mots et d'expressions sans importance effectués en vue d'améliorer le texte ou rendus nécessaires vu le rejet du projet par l'Ile-du-Prince-Edouard et Terre-Neuve, des modifications plus importantes furent apportées aux résolutions nos 5, 6, 8, 11, 12, 19, 29 (3), 29 (4), 29 (12), 29 (14), 29 (31), 29 (33), 33, 36, 38, 43 (1), 43 (10), 43 (12), 43 (15), 55, 61, 62, 64, 68, 70 et 72. On modifia considérablement les pouvoirs des provinces. On raya, aussi, les résolutions 23 et 24. On adopta plusieurs nouvelles résolutions. Les modifications de plus grande portée avaient trait à l'éducation, au mariage, aux éléments constituants du Parlement, aux pénitenciers, aux pêcheries, à l'uniformité des lois civiles, aux pouvoirs communs, au sénat, au droit de grâce, aux subsides provinciaux et au projet du chemin de fer Intercolonial. Sauf quelques-unes d'un caractère général, les Résolutions de Québec offrent autant d'occasion d'erreur que de renseignements utiles à ceux qui y ont recours pour interpréter l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, lequel, soit dit en passant, renferme deux fois la matière contenue dans les résolutions de Québec ou dans celles de Londres. Ces dernières, à la réserve de deux ou trois qui furent rayées ou modifiées, furent incorporées dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, au moyen des divers textes préparés par la conférence ou à son intention, et dont il a déjà été question. Suivent quelques-uns des changements effectués à Londres.

Modifications effectuées à Londres

Rés. de Québec

Rés. n° 5. — Les mots " ou le représentant du Souverain " sont retranchés.

Rés. n° 6. — Les mots " du souverain " sont ajoutés.

Rés. n° 8. — La représentation au Sénat de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick est fixée à 12 sénateurs au lieu de 10 avec réduction prévue à 10 lors de l'admission de l'Ile-du-Prince-Edouard.

Rés. n° 12. — Les qualités exigées des sénateurs sont modifiées.

Rés. n° 23. — *Supprimée.*

Rés. n° 24. — *Supprimée.*

Res. n° 29. — Le pouvoir relatif aux pénitenciers attribué à la province (résolution 43) est transféré au Dominion (résolution 29).

Les pêcheries des côtes maritimes et de l'intérieur deviennent de la compétence exclusive du Dominion au lieu de faire l'objet d'un pouvoir *commun.*

Rés. de Québec

" Le mariage." Célébration du mariage retranchée et attribuée aux provinces.

Uniformité des lois. Une clause est ajoutée stipulant que " le parlement général aura seul la faculté " de modifier, etc.

Rés. n° 43. — Les pénitenciers sont transférés au Dominion.

Les pêcheries des côtes maritimes et de l'intérieur deviennent de la compétence exclusive du Dominion au lieu d'être l'objet de pouvoirs *communs.*

On ajoute les pouvoirs relatifs à la célébration du mariage.

On étend les dispositions relatives à l'éducation dans les deux Canadas aux minorités de toute province où, lors de l'union, la loi confère des droits ou privilèges concernant les écoles confessionnelles.

La disposition suivante est aussi *ajoutée:*

" Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi ou sera subséquemment établi par la législature locale, il pourra être interjeté appel au Gouverneur général en conseil du Gouvernement général de tout acte ou décision des autorités locales pouvant toucher aux droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique en matière d'éducation, et le Parlement général aura la faculté de légiférer en dernier ressort sur ce sujet."

Rés. n° 44.—Le droit de grâce, que cette résolution attribuait aux lieutenants-gouverneurs, est restreint aux cas où il ne s'agit pas de la peine capitale.

Rés. n° 64.—Le Haut-Canada, le Bas-Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick se voient accorder (en plus des 80 cents par tête de population) une subvention de $80,000, $70,000, $60,000 et $50,000 chacune respectivement; dans le cas de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick la subvention de 80 cents par tête variera d'après le recensement décennal de leur population jusqu'à ce que celle-ci ait atteint le chiffre de 400,000.

Nouvelle résolution.—Garantie impériale de £3,000,000 pour la construction du chemin de fer Intercolonial.

On apporta beaucoup de changements aux résolutions 29 et 43 qui correspondent aux articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. On apporta des modifications plus ou moins importantes au tiers, environ, des résolutions et, naturellement, les résolutions de Londres, ayant été incorporées dans les divers textes préliminaires de l'Acte, ont beaucoup perdu de leur forme primitive. L'Acte lui-même, deux fois plus volumineux que les résolutions, renferme de nombreuses dispositions qui n'existaient pas dans les résolutions.

RÉSOLUTIONS DE LA CONFÉRENCE DE QUÉBEC (1864)

1. Une union fédérale sous la couronne de la Grande-Bretagne aurait l'effet de sauvegarder les intérêts les plus chers et d'accroître la prospérité de l'Amérique britannique du Nord, pourvu qu'elle puisse s'effectuer à des conditions équitables pour les diverses provinces.

2. Le meilleur système de fédération pour les provinces de l'Amérique britannique du Nord,—le plus propre, dans les circonstances, à protéger les intérêts des diverses provinces et à produire l'efficacité, l'harmonie et la stabilité dans le fonctionnement de l'union,—serait un gouvernement général chargé du contrôle des choses communes à tout le pays, et des gouvernements locaux pour chacun des deux Canadas, et pour la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard, lesquels seraient chargés du contrôle des affaires locales dans leurs sections respectives;—des dispositions étant prises pour admettre dans l'union, à des conditions équitables, Terre-Neuve, le territoire du Nord-Ouest, la Colombie anglaise et Vancouver.

3. En élaborant une constitution pour le gouvernement général, la Conférence, afin de resserrer autant que possible les liens qui nous unis-

sent à la mère patrie, et de servir les plus chers intérêts des habitants de ces provinces, désire, autant que le permettront les circonstances, prendre pour modèle la constitution anglaise.

4. Le pouvoir ou gouvernement exécutif résidera dans le souverain du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, et sera administré par le souverain ou le représentant du souverain, suivant les principes de la constitution britannique.

5. Le souverain ou le représentant du souverain sera le commandant en chef des milices de terre et de mer.

6. Il y aura pour toutes les provinces fédérées une législature ou parlement général, composé d'un Conseil législatif et d'une Chambre des communes.

7. En vue de la formation du Conseil législatif, les provinces fédérées seront divisées ainsi qu'il suit: 1.—Le Haut-Canada; 2.—Le Bas-Canada; 3.—La Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard, —chaque division ayant un nombre égal de représentants dans le conseil législatif.

8. Le Haut-Canada sera représenté dans le Conseil législatif par 24 membres, le Bas-Canada par 24, et les trois provinces maritimes aussi par 24, dont dix pour la Nouvelle-Ecosse, dix pour le Nouveau-Brunswick et quatre pour l'Ile du Prince-Edouard.

9. La colonie de Terre-Neuve aura le droit d'entrer dans l'union projetée avec une représentation de quatre membres au sein du Conseil législatif.

10. Les conditions d'admission dans l'union, du Territoire du Nord-Ouest, de la Colombie anglaise et de Vancouver, seront déterminées par le parlement général des provinces fédérées et approuvées par Sa Majesté; et en ce qui regarde l'admission et les conditions d'admission de la Colombie anglaise ou de Vancouver, il faudra le consentement de la législature locale.

11. Les conseillers législatifs seront nommés à vie par la couronne, sous le grand sceau du gouvernement général; mais ils perdront leurs sièges par le fait d'une absence continue de deux années consécutives.

12. Les conseillers législatifs devront être sujets britanniques nés ou naturalisés, avoir au moins 30 ans, posséder et continuer à posséder, en propriétés foncières, une valeur de $4,000, en sus de toutes hypothèques, dettes et obligations; mais en ce qui concerne Terre-Neuve et l'Ile du Prince-Edouard, la propriété pourra être réelle ou personnelle.

13. Le Conseil législatif décidera toute question relative aux qualifications de ses membres.

14. Les premiers conseillers législatifs fédéraux seront pris dans les conseils législatifs actuels des diverses provinces, excepté pour ce qui regarde l'Ile du Prince-Edouard, dans la mesure où il pourra s'en trouver un assez grand nombre possédant les qualités requises et voulant occuper ce poste. Ces conseillers seront nommés par la couronne à la recommendation du gouvernement général, et sur la présentation des gouvernements locaux respectifs. Dans ces nominations, on devra avoir égard aux droits

des conseillers législatifs qui représentent l'opposition dans chaque province, afin que tous les partis politiques soient, autant que possible, équitablement représentés.

15. Le président du Conseil législatif, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par le parlement, sera choisi parmi les conseillers législatifs et nommé par la couronne, laquelle pourra, à volonté, lui conserver ou lui ôter sa charge. Il aura droit seulement à une voix prépondérante dans le cas d'une division égale des votes.

16. Chacun des vingt-quatre conseillers législatifs représentant le Bas-Canada dans le Conseil législatif de la législature fédérale, sera nommé pour représenter l'un des vingt-quatre collèges électoraux nommés dans la cédule A du 1er ch. des Statuts refondus du Canada, et ce conseiller devra résider ou posséder son cens de qualification dans le collège dont la représentation lui sera assignée.

17. La représentation, dans la Chambre des communes, aura pour base la population dont le chiffre sera déterminé par le recencement officiel fait tous les dix ans; et le nombre des représentants sera d'abord de 194, distribué comme suit:

Haut-Canada..	82
Bas-Canada..	65
Nouvelle-Ecosse..	19
Nouveau-Brunswick..	15
Terre-Neuve..	8
Ile du Prince-Edouard..	5

18. Il ne pourra y avoir aucun changement dans le nombre des représentants des diverses provinces avant le recensement de 1871.

19. Immédiatement après le recensement de 1871 et chaque autre recensement décennal, la représentation de chacune des provinces, dans la Chambre des communes sera répartie de nouveau en prenant pour base la population.

20. Pour les fins de ces nouvelles répartitions, le Bas-Canada aura le nombre fixe de 65 représentants, et chacune des autres sections recevra, à chacune de ces nouvelles répartitions, pour les dix années qui suivront, le nombre de membres auquel elle aura droit en prenant pour base de calcul le nombre d'âmes représenté, suivant le recensement alors dernier, par chacun des 65 membres du Bas-Canada.

21. Nulle réduction n'aura lieu dans le nombre de représentants élus pour une province quelconque, à moins que le chiffre de sa population n'ait décru de 5 pour cent, ou plus, relativement à la population totale des provinces fédérées.

22. En suputant, à chaque période décennale, le nombre de représentants auquel chaque section aura droit, on ne prendra les fractions en considération que lorsqu'elles dépasseront la moitié du nombre qui donnera droit à un représentant, auquel cas ces fractions auront, chacune, droit à un représentant.

23. Les législatures des diverses provinces diviseront respectivement celles-ci en comtés et en définiront les limites.

24. Les législatures locales pourront, de temps à autre, changer les districts électoraux pour les fins de la représentation dans la législature locale, et distribuer, de la manière qu'elles le jugeront convenable, les représentants auxquels elles auront respectivemnt droit.

25. Le parlement général pourra, quand il jugera convenable, augmenter le nombre des membres, mais il devra conserver les proportions alors existantes.

26. Jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé par le parlement général, toutes les lois qui, à la date de la proclamation de l'union, seront en force dans les diverses provinces relativement à l'éligibilité ou l'inéligibilité des personnes à siéger ou à voter dans les assemblées législatives de ces provinces, ainsi qu'à la capacité ou à l'incapacité des électeurs, aux serments exigés des votants, aux officiers-rapporteurs ou à leurs pouvoirs et devoirs, aux élections, au temps que celles-ci peuvent durer, aux élections contestées et aux procédures y incidentes, à la vacance des sièges en parlement, à l'émission et à l'exécution des nouveaux brefs dans les cas de vacances occasionnées par d'autres causes que la dissolution du parlement,—toutes ces lois s'appliqueront aux élections des représentants de la Chambre des communes, suivant la province pour laquelle ces représentants seront élus.

27. La durée de chaque Chambre des communes sera de cinq ans, au plus, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins que le parlement ne soit dissous plus tôt par le gouverneur.

28. Il y aura une session du parlement général au moins une fois par année, de manière qu'il ne doive jamais s'écouler plus de douze mois entre la dernière séance d'une session et la première séance de la session suivante.

29. Le parlement général aura le pouvoir de faire des lois pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement des provinces fédérées (sans, toutefois, pouvoir porter atteinte à la souveraineté de l'Angleterre), et en particulier sur les sujets suivants:

(1) La dette et la propriété publiques;
(2) Le commerce;
(3) L'imposition ou le règlement des droits de douane sur les importations et sur les exportations, excepté sur les exportations du bois équarri, des billes, des mâts, des espars, des madriers, du bois scié du Nouveau-Brunswick et du charbon et des autres minéraux de la Nouvelle-Ecosse.
(4) L'imposition ou le règlement des droits d'accise;
(5) Le prélèvement de deniers par tous autres modes ou systèmes de taxation;
(6) Les emprunts d'argent sur le crédit public;
(7) Le service postal;
(8) Les lignes de bateaux à vapeur ou d'autres bâtiments, les chemins de fer, les canaux et autres travaux qui relieront deux ou plusieurs provinces ou se prolongeront au delà des limites de l'une d'elles;
(9) Les lignes de bateaux à vapeur entre les provinces fédérées et d'autres pays;
(10) Les communications télégraphiques et l'incorporation des compagnies télégraphiques;

(11) Tous autres travaux qui, bien que situés dans une seule province, seront spécialement déclarés d'un avantage général dans les actes qui les autoriseront;
(12) Le recensement;
(13) La milice, le service militaire et naval, et la défense du pays;
(14) Les balises, les bouées et les phares;
(15) La navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*);
(16) La quarantaine;
(17) Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur;
(18) Les passages d'eau (*ferries*) entre une province et tout pays étranger ou entre deux des provinces;
(19) Le cours monétaire et le monnayage;
(20) Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie;
(21) Les caisses d'épargne;
(22) Les poids et mesures;
(23) Les lettres de change et les billets à ordre;
(24) L'intérêt;
(25) Les offres légales;
(26) La banqueroute et l'insolvabilité;
(27) Les brevets d'invention et de découverte;
(28) Les droits d'auteur;
(29) Les Sauvages et les terres réservées pour les Sauvages;
(30) La naturalisation et les aubains;
(31)) Le mariage et le divorce;
(32) Le droit criminel, excepté la constitution des cours de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle;
(33) Toute mesure tendant à rendre uniformes les lois relatives à la propriété et aux droits civils dans le Haut-Canada, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ile du Prince-Edouard et Terre-Neuve, ainsi que la procédure de toutes les cours de justice dans ces provinces. Mais nul statut à cet effet n'aura force ou autorité dans aucune de ces provinces avant d'avoir reçu la sanction de sa législature locale;
(34) L'établissement d'une cour générale d'appel pour les provinces fédérées;
(35) L'immigration;
(36) L'agriculture;
(37) Et, généralement, toutes les matières d'un caractère général qui ne seront pas spécialement et exclusivement réservées au contrôle des législatures et des gouvernements locaux.

30. Le gouvernement général et le parlement général auront tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement des obligations des provinces fédérées, comme partie de l'Empire britannique envers les pays étrangers, par suite de traités entre la Grande-Bretagne et ces pays.

31. Le parlement général pourra aussi, quand il jugera convenable, créer de nouveaux tribunaux judiciaires, et le gouvernement général nommer de nouveaux juges et de nouveaux officiers, si la chose paraît avantageuse au public ou nécessaire à la mise en force des lois du parlement.

32. Toutes les cours, tous les juges et les officiers des diverses provinces devront aider le gouvernement général et lui obéir dans l'exercice

de ses droits et de ses pouvoirs; et pour ces objets, ils seront considérés comme cours, juges et officiers du gouvernement général.

33. Le gouvernement général nommera et paiera les juges des cours supérieures dans les diverses provinces, et des cours de comté, dans le Haut-Canada, et le parlement déterminera leurs salaires.

34. Jusqu'à ce qu'on ait consolidé les lois du Haut-Canada, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse, de Terre-Neuve et de l'Ile du prince-Edouard, les juges de ces provinces, qui seront nommés par le gouvernement général, seront pris dans les barreaux respectifs.

35. Les juges des cours du Bas-Canada seront choisis parmi les membres du barreau du Bas-Canada.

36. Les juges de la Cour d'amirauté, qui reçoivent maintenant des salaires, seront payés par le gouvernement général.

37. Les juges des Cours supérieures conserveront leurs charges durant bonne conduite, et ne pourront être destitués que sur une adresse des deux Chambres du parlement.

GOUVERNEMENTS LOCAUX

38. Chaque province aura un officier exécutif appelé lieutenant-gouverneur, lequel sera nommé par le gouverneur général en conseil, sous le grand sceau des provinces fédérées, et durant bon plaisir; mais ce bon plaisir ne devra pas être exercé avant cinq ans accomplis, à moins qu'il y ait cause, et cette cause devra être communiquée par écrit au lieutenant-gouverneur immédiatement après l'exercice de ce bon plaisir, et aussi, par message, aux deux Chambres du parlement, dans la première semaine de la première session qui suivra.

39. Les lieutenant-gouverneurs des provinces seront payés par le gouvernement général.

40. La convention, en réglant ainsi les salaires des lieutenants-gouverneurs, ne prétend pas porter préjudice à la réclamation de l'Ile du Prince-Edouard auprès du gouvernement impérial pour le salaire maintenant payé à son lieutenant-gouverneur.

41. Les gouvernements et les parlements des diverses provinces seront constitués en la manière que leurs législatures actuelles jugeront respectivement à propos d'établir.

42. Les législatures locales auront le pouvoir d'amender ou modifier de temps à autre leur constitution.

43. Les législatures locales auront le pouvoir de faire des lois sur les sujets suivants:

(1) La taxation directe, et dans le Nouveau-Brunswick l'imposition de droits sur l'exportation du bois équarri, des billes, mâts, espars, madriers et bois sciés, et dans la Nouvelle-Ecosse du charbon et des autres minéraux;
(2) Les emprunts d'argent sur le crédit de la province;
(3) L'établissement de charges locales, et la manière dont elles seront tenues, la nomination et le paiement des officiers locaux;
(4) L'agriculture;
(5) L'immigration;

(6) L'éducation (sauf les droits et privilèges que les minorités catholiques ou protestantes dans les deux Canadas posséderont par rapport à leurs écoles séparées au moment de l'union);
(7) La vente et l'administration des terres publiques, moins celles qui appartiendront au gouvernement général;
(8) Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur;
(9) L'établissement, l'entretien et l'administration des pénitenciers et des prisons de réforme;
(10) L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, des asiles, des lazarets et autres institutions de charité;
(11) Les institutions municipales;
(12) Les licences de boutiques, d'auberges, de commissaires-priseurs et autres licences;
(13) Les travaux locaux;
(14) L'incorporation de compagnies privées ou locales, excepté celles qui auront pour objet des matières assignées au parlement général;
(15) La propriété et les droits civils, moins ce qui est attribué au parlement général;
(16) Les punitions par amendes, pénalités, emprisonnement ou autrement, pour contravention aux lois qui sont de leur compétence législative;
(17) L'administration de la justice, y compris la constitution, le maintien, et l'organisation des cours de juridiction civile et criminelle, ainsi que la procédure en matière civile;
(18) Et généralement toutes les matières d'une nature privée ou locale non assignées au parlement général.

44. Le pouvoir de pardonner aux criminels, de commuer ou de remettre en tout ou en partie leurs sentences, ou de surseoir à leur exécution, lequel pouvoir appartient de droit à la couronne, résidera dans la personne des lieutenants-gouverneurs en conseil; mais ceux-ci devront se conformer aux instructions qui pourront leur être adressées, de temps à autre, à cet égard, par le gouvernement général, ainsi qu'aux lois du parlement général.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

45. Pour tout ce qui regarde les questions soumises concurremment au contrôle du parlement fédéral et des législatures locales, les lois du parlement fédéral devront l'emporter sur celles des législatures locales. Les lois de ces dernières seront nulles partout où elles seront en conflits avec celles du parlement général.

46. Les langues anglaise et française pourront être simultanément employées dans les délibérations du parlement général ainsi que dans la législature du Bas-Canada, et aussi dans les cours fédérales et les cours du Bas-Canada.

47. On ne pourra taxer les terres ou propriétés qui appartiendront au gouvernement général ou aux gouvernements locaux.

48. Tout bill qui aura pour but d'approprier une partie quelconque du revenu public, de créer de nouvelles taxes ou de nouveaux impôts,

devra, suivant le cas, être présenté d'abord dans la Chambre des communes fédérales ou dans l'Assemblée législative locale, suivant le cas.

49. Tout vote, toute résolution, toute adresse ou tout bill des Communes fédérales ou des Assemblées législatives locales, qui aura pour but l'appropriation d'une partie quelconque du revenu ou la création d'une taxe ou d'un impôt par un objet quelconque, devra, suivant le cas, être précédé d'un message du gouverneur général ou du lieutenant-gouverneur présenté durant la session même où sera adopté tel vote, telle résolution, telle adresse ou tel bill.

50. Tout bill de la législature générale pourra être réservé en la manière ordinaire pour la sanction de Sa Majesté, et les bills des législatures locales pourront aussi, de la même manière, être réservés pour la considération du gouverneur général.

51. Les bills de la législature générale seront sujets au désaveu de Sa Majesté, durant les deux ans qui suivront la passation, comme l'ont été jusqu'à présent les bills passés par les législatures desdites provinces, et ceux des législatures locales seront sujets au désaveu du gouverneur général durant les douze mois qui suivront leur adoption.

52. Ottawa sera le siège du gouvernement fédéral, sauf l'exercice de la prérogative royale.

53. Sauf les mesures que pourront adopter par la suite les divers gouvernements locaux, le siège du gouvernement local du Haut-Canada sera Toronto, et Québec sera celui du gouvernement du Bas-Canada; rien n'est changé en ce qui regarde le siège de chacun des gouvernements locaux des autres provinces.

ACTIF ET PASSIF

54. Tous fonds, tout argent en caisse, toute balance entre les mains des banquiers et toutes autres valeurs appartenant à chaque province, à l'époque de l'Union, appartiendront au gouvernement général, excepté en ce qui est ci-dessous mentionné.

55. Les travaux et propriétés publics de chaque province, énumérés ci-dessous, appartiendront au gouvernement général:

(1) Les canaux;
(2) Les havres publics;
(3) Les phares et les jetées ou quais;
(4) Les bateaux à vapeur, les dragues et les autres vaisseaux publics;
(5) Les améliorations sur les rivières et les lacs;
(6) Les chemins de fer et actions de chemin de fer, les hypothèques ou autres dettes des compagnies de chemin de fer;
(7) Les routes militaires;
(8) Les bureaux de douane, les bureaux de poste et les autres édifices publics, excepté ceux qui seront réservés par le gouvernement général pour l'usage des législatures et des gouvernements locaux;
(9) Les propriétés transférées par le gouvernement impérial, et connues sous le nom de propriétés d'artillerie;
(10) Les arsenaux, les salles d'exercice, les habillements et accoutrements militaires, les munitions de guerre; et
(11) Les terres réservées pour les objets publics.

56. Toutes les terres, toutes les mines, tous les minéraux et toutes les réserves royales qui appartiennent à Sa Majesté dans les provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard, pour l'usage de ces provinces, appartiennent respectivement aux gouvernements locaux des territoires où ils sont situés; sous réserve toutefois des fidéicommis et des intérêts d'autres tiers qui pourront exister relativement à ces terres.

57. Toutes les sommes d'argent dues par les acquéreurs ou les locataires de ces terres, mines, minéraux, à l'époque de l'Union, appartiendront aux gouvernements locaux.

58. Toutes valeurs ou propriétés se rattachant aux parties de la dette publique d'une province dont seront chargés les gouvernements locaux, appartiendront aussi à ces gouvernements respectivement.

59. Les diverses provinces demeureront respectivement en possession de toutes les autres propriétés publiques situées dans leurs limites; mais le gouvernement général aura le droit de prendre les terres ou les propriétés publiques dont il aura besoin pour les fortifications ou la défense du pays.

60. Le gouvernement général devra assumer toutes les dettes et les obligations des diverses provinces.

61. La dette du Canada qui ne sera pas spécialement à la charge du Haut ou du Bas-Canada respectivement, ne devra pas, au temps de l'Union, dépasser $62,500,000; la Nouvelle-Ecosse entrera dans l'Union avec une dette ne dépassant pas $8,000,000, et le Nouveau-Brunswick avec une dette ne dépassant pas $7,000,000.

62. Dans le cas où la Nouvelle-Ecosse ou le NouveauBrunswick ne contracteraient pas d'obligations au delà de celles auxquelles ces provinces sont actuellement assujetties, et que leurs dettes seraient respectivement inférieures à $8,000,000 et $7,000,000 à l'époque de l'Union, elles auront droit à 5 p. 100 sur la différence qui existera entre les chiffres réels de leurs dettes et ceux de huit millions et sept millions respectivement, de la même manière qu'il est établi ci-dessous pour Terre-Neuve et l'Ile du Prince-Edouard. Cette résolution n'a nullement pour but de restreindre les pouvoirs donnés aux gouvernements respectifs de ces provinces, par autorité législative, mais seulement de limiter le maximum de la dete dont devra se charger le gouvernement général, pourvu toujours que les pouvoirs ainsi conférés par les législatures respectives soient exercés dans les cinq années qui suivront ce jour, sans quoi ils cesseront d'exister.

63. Comme Terre-Neuve et l'Ile du Prince-Edouard n'ont pas contracté de dettes égales à celles des autres provinces, leurs gouvernements respectifs auront droit de recevoir à l'avance, du gouvernement général, en paiements semi-annuels, l'intérêt de 5 p. 100 sur la différence qui existera entre le montant de leurs dettes respectives, à l'époque de l'union, et la moyenne du chiffre de la dette, par tête, en prenant la population du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick.

64. En considération de la transmission faite à la législature générale du pouvoir de taxer, les provinces auront droit respectivement à un octroi annuel de 80 centins par chaque tête de la population, d'après le recensement de 1861. La population de Terre-Neuve est évaluée, pour cet objet, à 130,000 âmes. Les provinces ne pourront rien réclamer de plus à l'ave-

nir, du gouvernement général, pour les objets locaux, et cette aide sera payée d'avance tous les six mois, à chacune d'elles.

65. Comme la position du Nouveau-Brunswick est telle qu'il devra imputer immédiaterent des dépenses considérables sur son revenu local, il recevra annuellement, durant dix ans, une somme additionnelle de $63,000. Mais tant que ses obligations resteront au-dessous de $7,000,000, on déduira, sur cette somme de $63,000, un montant égal à l'intérêt, à 5 p. 100, sur la différence entre le chiffre réel de sa dette provinciale et le chiffre de $7,000,000.

66. Terre-Neuve, en considération de l'abandon de ses droits sur les mines, les minéraux et les terres de la couronne encore ni vendues ni occupées, recevra annuellement $150,000 en paiements semestriels. Mais cette colonie se réserve le droit d'ouvrir, construire et contrôler les chemins et ponts dans les limites de ces mêmes terres, sous réserve toutefois des lois que le parlement général croira devoir adopter à cet égard.

67. Le gouvernement général devra remplir tous les engagements qui pourront avoir été pris, avant l'Union, avec le gouvernement impérial, pour la défense des provinces.

68. Le gouvernement général devra faire compléter, sans délai, le chemin de fer Intercolonial, de la Rivière-du-Loup à Truro, dans la Nouvelle-Ecosse, en le faisant passer par le Nouveau-Brunswick.

69. La Conférence considère les communications avec les Territoires du Nord-Ouest et les améliorations nécessaires au développement du commerce du Grand-Ouest avec la mer comme étant de la plus haute importance pour les provinces confédérées, et comme devant mériter l'attention du gouvernement fédéral, aussitôt que le permettra l'état des finances.

70. Il faudra réclamer la sanction du parlement impérial et des parlements locaux, pour l'union des provinces, selon les principes adoptés par la Conférence.

71. Sa Majesté la Reine sera priée de déterminer le rang et le nom des provinces fédérées.

72. Les délibérations de la Conférence seront signées par les délégués et soumises, par chaque délégation locale, à son gouvernement respectif, et le président de la conférence est autorisé à en soumettre une copie au gouverneur général, afin que celui-ci puisse la transmettre au secrétaire d'Etat pour les colonies.

RÉSOLUTIONS DE LONDRES

ADOPTÉES À UNE CONFÉRENCE DE DÉLÉGUÉS DES PROVINCES DU CANADA, DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE ET DU NOUVEAU-BRUNSWICK, TENUE AU WESTMINSTER PALACE HOTEL, À LONDRES, LE 4 DÉCEMBRE 1966.

1. Une union fédérale sous la Couronne de la Grande-Bretagne favoriserait les meilleurs intérêts et assurerait la prospérité de l'Amérique britannique du Nord, pourvu qu'elle puisse s'effectuer selon des principes équitables pour les diverses provinces.

2. Le meilleur système de fédération pour les provinces de l'Amérique britannique du Nord,—le plus propre, dans les circonstances, à sauvegarder les intérêts de diverses provinces et à assurer l'efficacité, l'harmonie et la stabilité dans le fonctionnement de l'Union,—serait un gouvernement chargé du contrôle des choses communes à tout le pays, et des gouvernements locaux pour chacun des deux Canadas, et pour les provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, lesquels seraient chargés du contrôle des affaires locales dans leurs sections respectives, tout en pourvoyant à l'admission dans la Confédération, à des conditions équitables, de Terre-Neuve, de l'Ile du Prince-Edouard, du Territoire du Nord-Ouest et de la Colombie britannique.

3. En élaborant une constitution pour le gouvernement général, la Conférence, en vue de resserrer autant que possible les liens qui nous unissent à la mère patrie et de servir les plus chers intérêts des habitants de ces provinces, désire, autant que le permettront les circonstances, prendre pour modèle la constitution anglaise.

4. Le pouvoir ou gouvernement exécutif résidera dans le souverain du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et sera administré, selon les principes bien compris de la constitution britannique, par le souverain en personne ou par le représentant dûment autorisé du souverain.

5. Le souverain sera commandant en chef des milices de terre et de mer.

6. Il y aura pour la Confédération une législature ou un parlement général, composé du souverain, d'un Conseil législatif et d'une Chambre des communes.

7. En vue de la constitution de son Conseil législatif, la Confédération sera censée comprendre trois divisions: 1. Le Haut-Canada; 2. le Bas-Canada; 3. la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick; ces divisions étant également représentées au sein du Conseil législatif.

8. Le Haut-Canada sera représenté dans le Conseil législatif par vingt-quatre membres, le Bas-Canada par vingt-quatre membres et les Provinces maritimes par vingt-quatre membres, dont douze pour la Nouvelle-Ecosse et douze pour le Nouveau-Brunswick.

9. La colonie de l'Ile du Prince-Edouard, une fois qu'elle sera admise dans la Confédération, aura droit à une représentation de quatre membres au sein du Conseil législatif; mais, dans ce cas, la représentation

accordée à la Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick sera réduite à dix membres pour chacune de ces deux dernières provinces, ladite réduction devant être opérée dans chaque province à mesure que se produiront les vacances.

10. La colonie de Terre-Neuve, lorsqu'elle sera admise dans la Confédération, aura droit à une représentation de quatre membres au sein du Conseil législatif.

11. Le territoire du Nord-Ouest et la Colombie-Britannique seront admis dans l'Union sous les conditions que le parlement de la Confédération jugera équitable et qui recevront l'assentiment du souverain, et, dans le cas de la province de la Colombie-Britannique, il faudra le consentement de la législature de cette même province.

12. Les conseillers législatifs seront nommés à vie par la Couronne, sous le grand sceau du gouvernement général, parmi les personnes résidant dans la province pour laquelle ils sont individuellement nommés. Si un conseiller législatif manque d'assister aux séances du Conseil législatif durant deux sessions consécutives du Parlement, son siège deviendra vacant.

13. Tout membre du Conseil législatif devra être sujet britannique né ou naturalisé, avoir trente ans révolus et posséder, dans la province pour laquelle il a été nommé, une qualification foncière continuelle de quatre mille dollars en sus de toutes charges; il devra continuer à valoir cette somme au delà de ses dettes et obligations; et il devra avoir son domicile dans la province pour laquelle il est nommé, sauf s'il remplit une charge qui nécessite sa présence au siège du gouvernement pendant le temps qu'il l'exerce.

14. Toute question relative aux qualifications d'un conseiller législatif sera décidée par le Conseil législatif.

15. Les membres du Conseil législatif de la Confédération seront nommés, en premier lieu, par les gouvernements exécutifs du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveaux-Brunswick respectivement, et le nombre accordé à chaque province sera pris dans les conseils législatifs des différentes provinces, eu égard à une représentation équitable des deux partis politiques; mais, advenant le cas où un membre du conseil local refuserait d'accepter cette nomination, le gouvernement exécutif de n'importe quelle province aura la faculté de nommer à sa place une personne ne faisant pas partie du conseil local.

16. Le président du Conseil législatif, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par le Parlement, sera choisi parmi les conseillers législatifs et nommé par la Couronne, laquelle pourra, à son gré, lui conserver ou lui ôter sa charge. Il aura droit seulement à une voix prépondérante quand les voix seront également partagées.

17. Chacun des vingt-quatre conseillers législatifs représentant le Bas-Canada dans le Conseil législatif de la législature générale, sera appelé à représenter l'un des vingt-quatre collèges électoraux mentionnés dans la cédule A du 1er chapitre des Statuts refondus du Canada, et ce conseiller devra résider ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui sera assignée.

18. La représentation dans la Chambre des communes reposera sur la population, telle que déterminée par le recensement officiel institué tous les dix ans et le nombre des membres sera d'abord de 181, réparti comme suit:

Haut-Canada	82
Bas-Canada	65
Nouvelle-Ecosse	19
Nouveau-Brunswick	15

19. Il ne pourra y avoir aucun changement dans le nombre des représentants des diverses sections avant la première élection générale qui suivra le recencement officiel de 1871.

20. Immédiatement après l'achèvement du recensement de 1871 et immédiatement après chaque recensement décennal institué par la suite, la représentation de chacune des provinces au sein de la Chambre des communes sera répartie de nouveau sur la base de la population, laquelle répartition nouvelle prendra effet à l'expiration du Parlement alors existant.

21. Pour les fins de ces nouvelles répartitions, le Bas-Canada aura le nombre fixe de soixante-cinq représentants, et chacune des autres provinces recevra, lors de chaque répartition, pour les dix années subséquentes, le nombre de membres auquel elle aura droit en prenant pour base de calcul le nombre d'âmes représenté, suivant le recensement le plus récent, par chacun des soixante-cinq députés du Bas-Canada.

22. Le nombre de représentants élus par une province quelconque ne sera l'objet d'aucune réduction, à moins que le chiffre de sa population n'ai décru de 5 pour cent ou plus, relativement à la population totale de l'Union.

23. En supputant, à chaque période décennale, le nombre de représentants auquel chaque province aura droit, il ne sera tenu compte d'aucune fraction, à moins qu'elle excède la moitié du nombre total nécessaire pour donner droit à un représentant, alors qu'il sera accordé un membre pour chaque partie fractionnaire de cette nature.

24. Le nombre des membres pourra, de temps à autre, être augmenté par le parlement général, eu égard aux droits proportionnels alors existants.

25. Jusqu'à ce que le parlement général en ordonne autrement, toutes les lois en vigueur dans les diverses provinces à la date de la proclamation de l'Union, concernant l'éligibilité ou l'inégibilité d'une personne à siéger ou à voter en qualité de membre de l'Assemblée législative dans les diverses provinces; la capacité ou l'incapacité des électeurs; les serments exigés des votants; les officiers-rapporteurs, leurs pouvoirs et leurs devoirs; le mode de procéder aux élections; le temps que celles-ci peuvent durer; la décision des élections contestées et les procédures y incidentes; la vacance de sièges au parlement et l'exécution de nouveaux brefs dans les cas de vacance occasionnée par d'autres causes que la dissolution du Parlement, s'appliqueront respectivement aux élections des membres envoyés par ces diverses provinces à la Chambre des communes.

26. La durée de chaque Chambre des communes ne sera de cinq ans, au plus, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le gouverneur général.

27. Il y aura une session du parlement général au moins une fois par année, de manière qu'il ne s'écoule jamais un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session du Parlement et sa première séance dans la session suivante.

28. Le parlement général aura la faculté de faire des lois pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de la Confédération (sans porter atteinte à la souveraineté de l'Angleterre), et tout particulièrement sur les sujets suivants:

(1) La dette et la propriété publiques;
(2) La réglementation du trafic et du commerce;
(3) Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation;
(4) L'emprunt de deniers sur le crédit public;
(5) Le service postal;
(6) Les lignes de bateau à vapeur ou d'autres bâtiments, les chemins de fer, les canaux et autres ouvrages reliant une province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au delà des limites d'une province;
(7) Les lignes de bateaux à vapeur entre les provinces confédérées et d'autres pays;
(8) Les communications télégraphiques et l'incorporation des compagnies de télégraphe;
(9) Tous autres ouvrages qui, tout en étant situés dans les limites d'une seule province, seront spécialement déclarés d'utilité générale par les lois qui les autorisent:
(10) Le recensement et la statistique;
(11) La milice , le service militaire et naval, et la défense du pays;
(12) Les balises, les bouées, les phares et l'île de Sable;
(13) La navigation et la marine marchande;
(14) La quarantaine;
(15) Les pêcheries des côtes maritimes et de l'intérieur;
(16) Les passages d'eau (*ferries*) entre une province et tout pays britannique ou étranger;
(17) Le cours monétaire et le monnayage;
(18) Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie;
(19) Les caisses d'épargne;
(20) Les poids et mesures;
(21) Les lettres de change et les billets à ordre;
(22) L'intérêt de l'argent;
(23) Les offres légales;
(24) La banqueroute et l'insolvabilité;
(25) Les brevets d'invention et de découverte;
(26) Les droits d'auteur;
(27) Les Sauvages et les terres réservées pour les Sauvages;
(28) La naturalisation et les aubains;
(29) Le mariage et le divorce;
(30) Le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle;
(31) L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers;

(32) L'uniformisation des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans le Haut-Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, ainsi que l'uniformisation de la procédure de toutes les cours ou d'aucune des cours de ces provinces; mais nul statut à cet effet n'aura force ou autorité dans aucune de ces provinces que s'il a reçu la sanction de la législature locale; et le parlement général aura seul la faculté d'abroger, d'amender ou de modifier ces mêmes lois;

(33) L'établissement d'une cour d'appel générale pour toute la Confédération;

(34) L'immigration;

(35) L'agriculture;

(36) et généralement toutes les matières d'un caractère général qui ne sont ni spécialement ni exclusivement assignées au contrôle des législatures locales.

29. Le gouvernement général et le parlement général auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir, envers les pays étrangers, les obligations de la Confédération, comme partie de l'Empire britannique, naissant de traités conclus entre la Grande-Bretagne et ces pays.

30. Les pouvoirs et privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande seront considérés comme attribuables à la Chambre des communes de la Confédération, et les pouvoirs et privilèges de la Chambre des lords, en sa qualité de corps législatif, seront considérés comme attribuables au Conseil législatif.

31. Le parlement général pourra, de temps à autre, établir des cours additionnelles, et le gouvernement général pourra en nommer les juges et officiers, lorsque cette mesure semblera nécessaire ou avantageuse au public, en vue d'assurer l'exécution fidèle des lois de ce même parlement.

32. Tous les tribunaux, juges et officiers des diverses provinces seront tenus de venir en aide et d'obéir au gouvernement général dans l'exercice de ses droits et pouvoirs; et, pour cette fin, ils seront considérés comme tribunaux, juges et officiers du gouvernement général.

33. Le gouvernement général nommera et payera les juges des cours supérieures et des cours de district et de comté dans chaque province, et le Parlement fixera leurs traitements.

34. Jusqu'à ce que les lois du Haut-Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick soient codifiées, les juges des cours de ces provinces nommés par le gouvernement géréral devront être choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces provinces.

35. Les juges des cours du Bas-Canada seront choisis parmi les membres du barreau du Bas-Canada.

36. Les juges de la Cour d'amirauté seront payés par le gouvernement général.

37. Les juges des cours supérieures resteront en charge durant bonne conduite, mais il pourront être démis de leurs fonctions sur une adresse des deux Chambres du Parlement.

38. Il y aura, pour chaque province, un officier exécutif appelé Lieutenant-Gouverneur, lequel sera nommé par le gouverneur général en son conseil, sous la grand sceau de la Confédération, et durant bon plaisir;

mais ce bon plaisir ne devra pas être exercé dans le cours des cinq ans qui suivront sa nomination, à moins qu'il n'y ait cause, et cette cause devra être communiquée par écrit au gouverneur, immédiatement après l'exercice du bon plaisir en question, et aussi par message aux deux Chambres du Parlement dans la première semaine de la première session subséquente, mais la nomination des premiers gouverneurs sera provisoire et ils exerceront leurs fonctions durant bon plaisir seulement.

39. Le gouverneur de chaque province sera payé par le gouvernement général.

40. Le gouvernement local et la législature locale de chaque province seront constitués de la manière que prescrira la législature de chacune de ces provinces.

41. La législature locale pourra faire des lois relatives aux sujets suivants:

(1) La modification ou l'amendement de leur constitution, de temps à autre;

(2) La taxation directe, et, dans le cas du Nouveau-Brunswick, l'imposition de droits sur le bois par le mode et dans la mesure présentement établis par la loi, pourvu que ce même bois ne constitue pas un produit des autres provinces;

(3) Les emprunts de deniers sur le crédit de la province;

(4) La création et la tenure des charges locales, et la nomination et le payement des officiers locaux;

(5) L'agriculture;

(6) L'immigration;

(7) L'éducation, sauf les droits et privilèges conférés par la loi à la minorité protestante ou catholique d'une province touchant les écoles séparées au temps de l'entrée en vigueur de l'Union. Et dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi ou sera subséquemment établi par la législature locale, il pourra être interjeté appel au gouvernement général en conseil du gouvernement général de tout acte ou décision des autorités locales pouvant toucher aux droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique en matière d'éducation. Et le parlement général aura la faculté de légiférer en dernier ressort sur ce sujet.

(8) La vente et l'administration des terres publiques, excepté les terres appartenant au gouvernement général.

(9) L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme;

(10) L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité, autres que les hôpitaux de marine;

(11) Les institutions municipales;

(12) Les licences de boutiques, de cabarets, de tavernes, de commissaires-priseurs et autres licences, en vue d'un revenu local;

(13) Les travaux d'une nature locale;

(14) L'incorporation de compagnies privées ou locales, sauf pour ce qui concerne les matières assignées au parlement général.

(15) La propriété et les droits civils (y compris la célébration du mariage), excepté ce qui en est attribué au parlement général;

(16) L'infliction de punitions par vote d'amende, pénalité, emprisonnement, ou autrement, pour contravention aux lois qui sont de leur compétence législative;

(17) L'administration de la justice, y compris la création, le maintien et l'organisation des tribunaux, ayant juridiction civile ou criminelle, y compris la procédure en matière civile;

(18) et généralement toutes les matières d'une autre nature purement privée ou locale non assignées au parlement général.

42. Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques seront étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques dans le Bas-Canada.

43. Le pouvoir de pardonner aux criminels, de commuer ou de remettre en tout ou en partie leurs sentences, ou de surseoir à leur exécution, pouvoir qui appartient de droit à la Couronne, résidera dans la personne du gouverneur en conseil de chaque province, sauf dans les cas de peine capitale, sous réserve des instructions qu'il pourra recevoir du gouvernement général, de temps à autre, et sous réserve également de toutes les dispositions à cet effet que pourra voter le parlement général.

44. Pour tout ce qui regarde les questions soumises concurremment au contrôle des législatures générales et locales, les lois du parlement général devront l'emporter sur celles des législatures locales, et ces dernières lois seront nulles dans la mesure où elles seront en conflit ou incompatibles avec les lois du parlement général.

45. L'usage de la langue anglaise ou de la langue française sera facultatif dans les chambres du parlement général, pour les débats et la procédure, dans la législature locale du Bas-Canada et aussi dans les cours fédérales, ainsi que dans les cours du Bas-Canada.

46. Nulle terre ou propriété appartenant aux gouvernements général ou locaux ne sera assujettie à la taxation

47. Tout bill ayant pour objet l'approbation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou impôts, devra prendre naissance à la Chambre des communes ou dans la Chambre d'assemblée, selon le cas.

48. Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes ou à une Chambre d'assemblée de prendre l'initiative ou de procéder à l'adoption d'un vote, d'une résolution, d'une adresse ou d'un bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ni d'une taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé par un message du gouverneur général ou du gouverneur, selon le cas, durant la session où ce vote, cette résolution, cette adresse ou ce bill est adopté.

49. Tout bill du parlement général pourra être réservé de la manière ordinaire à la sanction de Sa Majesté, et tout bill des législatures locales peut, de la même manière, être réservé à la considération du gouverneur général.

50. Tout bill adopté par le parlement général sera sujet au désaveu de Sa Majesté pendant deux années, comme pour les bills adoptés par

les législatures desdites provinces jusqu'ici; et, de la même manière, tout bill adopté par une législature locale sera sujet au désaveu du gouverneur général dans l'année qui en suit l'adoption.

51. Ottawa sera le siège du gouvernement de la Confédération, sauf l'exercice de la prérogative royale.

52. Jusqu'à ce que les gouvernements locaux respectifs en ordonnent autrement, Toronto sera le siège du gouvernement local du Haut-Canada; Québec, celui du gouvernement local du Bas-Canada; et les sièges des gouvernements locaux des autres provinces seront les mêmes qu'à l'heure actuelle.

53. Tous les fonds, argents en caisse, balances entre les mains des banquiers et valeurs appartenant à chaque province au temps de l'Union, sauf les exceptions énoncées, deviendront la propriété du gouvernement général.

54 Les travaux et propriétés publics de chaque province, énumérés ci-dessous, appartiendront au gouvernement général:

(1) Les canaux;
(2) Les havres publics;
(3) Les phares et quais, ainsi que l'île de sable;
(4) Les bateaux à vapeur, les dragues et les vaisseaux publics;
(5) Les améliorations sur les lacs et rivières;
(6) Les chemins de fer et les actions, hypothèques et autres dettes des compagnies de chemins de fer;
(7) Les routes militaires;
(8) Les bureaux de douane, les bureaux de poste et les autres édifices publics, excepté ceux que le gouvernement général destine à l'usage des législatures locales et des gouvernements locaux;
(9) Les propriétés transférées par le gouvernement impérial et désignées sous le nom de propriété de l'artillerie;
(10) Les arsenaux, les salles d'exercice militaire, les uniformes, les munitions de guerre; et les terrains réservés pour les besoins publics et généraux

55. Toutes les terres, toutes les mines, tous les minéraux et toutes les réserves appartenant à Sa Majesté dans les provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, pour l'usage de ces mêmes provinces, appartiendront au gouvernement local du territoire où ils sont situés, restant toujours soumis aux fidéicommis qui peuvent exister relativement à ces terres, ainsi qu'à tous intérêts d'autres personnes en l'espèce

56. Toutes les sommes d'argent dues par les acheteurs ou les preneurs à bail de ces terres, mines, ou minéraux, au temps de l'Union, appartiendront aussi au gouvernement local.

57. Tout l'actif se rattachant aux portions de la dette publique d'une province dont se chargeront les gouvernements locaux, appartiendront également à ces gouvernements respectifs.

58. Les diverses provinces demeureront respectivement en possession de toutes les autres propriétés publiques situées dans leurs limites, mais le gouvernement général aura le droit de prendre les terres ou propriétés publiques requises pour les fortifications ou la défense du pays.

59. Le gouvernement général assumera les dettes et les obligations de chaque province.

60. La dette du Canada, non spécialement assumée par le Haut-Canada et le Bas-Canada, ne devra pas dépasser soixante-deux millions et demi de dollars au temps de l'Union. La Nouvelle-Ecosse entrera dans l'Union avec une dette ne dépassant pas huit millions de dollars, et le Nouveau-Brunswick avec une dette ne dépassant pas sept millions de dollars. Mais cette stipulation ne tend aucunement à limiter les pouvoirs conférés aux gouvernements respectifs de ces provinces, par autorité législative; elle tend uniquement à déterminer le montant maximum de la charge que devra assumer le gouvernement général.

61. Dans le cas où, lors de l'Union, les dettes publiques de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick seraient respectivement inférieures au montant de la dette avec laquelle ces deux provinces ont le droit d'entrer dans la Confédération, elles recevront chacune du gouvernement général, en payements semi-annuels et d'avance, l'intérêt au taux de 5 pour cent sur la différence entre le chiffre réel de leurs dettes respectives et le montant ainsi arrêté.

62. En considération du transport au parlement général de la faculté de taxation, les sommes suivantes seront annuellement payées par le gouvernement général aux diverses provinces, pour le maintien de leurs gouvernements locaux et de leurs législatures locales: —

Haut-Canada	$ 80,000
Bas-Canada	70,000
Nouvelle-Ecosse	60,000
Nouveau-Brunswick	50,000
Total	$ 260,000

Et chaque province aura droit à une subvention annuelle de quatre-vingts centins par tête de la population constatée par le recensement de mil huit cent soixante et un, et, en ce qui concerne la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, par chaque recensement décennal subséquent, jusqu'à ce que la population de chacune de ces provinces s'élève à quatre cent mille âmes, chiffre auquel la subvention demeurera dès lors fixée. Ces subventions libéreront à jamais le gouvernement général de toutes autres réclamations, et elles seront payées semi-annuellement et d'avance à chaque province; mais le gouvernement général déduira de ces subventions, à l'égard de chaque province, toutes sommes d'argent exigibles comme intérêt sur la dette publique de cette province si elle excède le montant stipulé dans la soixantième résolution.

63. Comme la situation du Nouveau-Brunswick est de nature à lui occasionner immédiatement de lourdes charges sur ses recettes locales, il est convenu qu'il recevra, durant une période de dix ans à compter de l'Union, une subvention supplémentaire de soixante-trois mille dollars par année; mais, tant que la dette publique de cette province restera inférieure à sept millions de dollars, il sera déduit de cette somme de soixante-trois mille dollars un montant égal à l'intérêt sur cette différence.

64. Le gouvernement général devra remplir tous les engagements qui auront pu avoir été contractés avec le gouvernement impérial, avant l'Union, pour la défense du pays.

65. Comme la construction du chemin de fer Intercolonial est essentielle à la consolidation de l'Union de l'Amérique britannique du Nord, et son acceptation par les provinces maritimes, il est convenu qu'il soit pourvu à la construction immédiate de ce chemin de fer par le gouvernement général, et que la garantie impériale de trois millions de livres sterling portant sur cette entreprise y soit appliquée dès qu'on aura obtenu l'autorisation nécessaire du parlement impérial.

66. Cette Conférence estime que les communications avec le territoire du Nord-Ouest et les améliorations requises pour le développement des relations commerciales de l'ouest avec le bord de la mer sont d'une importance primordiale pour la Confédération, et cette tâche sera poursuivie aussitôt que le permettra l'état des finances.

67. Le parlement impérial sera prié de sanctionner l'Union des provinces selon les principes adoptés par cette Conférence.

68. Sa Majesté la Reine sera priée de déterminer le rang et le nom de la Confédération.

69. Il sera transmis une copie de ces résolutions portant la signature du président et celle du secrétaire de la Conférence, au très honorable secrétaire d'Etat pour les Colonies.

(Signé) *Le président,*

JOHN. A. MACDONALD.

Le secrétaire,

H. BERNARD.

COMPARAISON DES RÉSOLUTIONS DE QUÉBEC (1864) AVEC LES RÉSOLUTIONS DE LONDRES (1866)

(Par le conseiller parlementaire du Sénat)

Québec	Londres
1	*Sans modification.*
2	*Modifications:*
	(*a*) Les mots "*would be* a general Government" deviennent "*is* a general Government" (texte anglais).
	(*b*) Les mots "la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard" deviennent "les provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick".
	(*c*) Le mot "union", à l'avant-dernière ligne, devient "Confédération".
	(*d*) Après le mot "Terre-Neuve", les mots "de l'Ile du Prince-Edouard" sont insérés.

QUÉBEC	LONDRES
3	(*a*) Le mot " our ", de la deuxième ligne, devient " the ", (texte anglais). (*b*) Le mot " our ", dernière ligne du texte anglais, est supprimé.
4	*Sans modification.*
5	Les mots " ou le représentant du souverain " sont retranchés.
6	(*a*) Les mots " toutes les provinces fédérées " deviennent " la Confédération ". (*b*) Les mots " du souverain " sont insérés après le mot " composé ".
7	*Nouveau texte:* " En vue de la constitution de son Conseil législatif, la Confédération sera censée comprendre trois divisions: 1. Le Haut-Canada, 2. Le Bas-Canada, et 3. La Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, ces divisions étant également représentées au sein du Conseil législatif."
8	(*a*) Le mot " trois " est retranché. (*b*) Les mots " dix pour la Nouvelle-Ecosse " deviennent " douze pour la Nouvelle-Ecosse ". (*c*) Les mots " dix pour le Nouveau-Brunswick " sont remplacés par " douze pour le Nouveau-Brunswick ". (*d*) Les mots " et quatre pour l'Ile du Prince-Edouard " sont retranchés.
9	*Remplacée* par la résolution suivante à titre de n° 9: " La colonie de l'Ile du Prince-Edouard, une fois qu'elle sera admise dans la Confédération, aura droit à une représentation de quatre membres au sein du Conseil législatif; mais, dans ce cas, la représentation accordée à la Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick sera réduite à dix membres pour chacune de ces deux dernières provinces, ladite réduction devant être opérée dans chaque province à mesure que se produiront les vacances."

QUÉBEC — LONDRES

9 *Devient la résolution nº 10* et est *rédigée* de nouveau ainsi qu'il suit:

"10. La colonie de Terre-Neuve, lorsqu'elle sera admise dans la Confédération, aura droit à une représentation de quatre membres au sein du Conseil législatif."

10 *Devient la résolution nº 11,* avec les modifications suivantes:

(*a*) Les mots "de la Colombie anglaise et de Vancouver" sont remplacés par "de la Colombie britannique".

(*b*) Les mots "provinces fédérées" sont remplacés par "la Confédération".

(*c*) Les mots "approuvées par Sa Majesté" sont remplacés par les mots "qui recevront l'assentiment du souverain."

(*d*) Les mots "ou de Vancouver" sont retranchés.

11 *Devient la résolution nº 12.*—Les mots "parmi les personnes résidant dans la province pour laquelle ils sont individuellement nommés" sont insérés après les mots "gouvernement général".

12 *Devient la résolution nº 13,* avec les modifications suivantes:

(*a*) Les mots "devront... posséder" sont remplacés par les suivants "devra... posséder, dans la province pour laquelle il a été nommé".

(*b*) Les mots "mais en ce qui concerne Terre-Neuve et l'Ile du Prince-Edouard, la propriété pourra être réelle ou personnelle" sont remplacés par les suivants "et il devra avoir son domicile dans la province pour laquelle il est nommé, sauf s'il remplit une charge qui nécessite sa présence au siège du gouvernement pendant le temps qu'il l'exerce."

13 *Devient la résolution nº 14,* avec la modification suivante:

Avant le mot "Council" est inséré le mot "Legislative". (Texte anglais).

14927—44

Québec	Londres
14	*Devient la résolution nº 15.*—Nouveau texte: "Les membres du Conseil législatif de la Confédération seront nommés, en premier lieu, par les gouvernements exécutifs du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick respectivement, et le nombre accordé à chaque province sera pris dans les conseils législatifs des différentes provinces, eu égard à une représentation équitable des deux partis politiques; mais, advenant le cas où un membre du conseil législatif refuserait d'accepter cette nomination, le gouvernement exécutif de n'importe quelle province aura la faculté de nommer à sa place une personne ne faisant pas partie du conseil local."
15	*Devient la résolution nº 16.—Sans modification.*
16	*Devient la résolution nº 17.—Sans modification.*
17	*Devient la résolution nº 18,* avec les modifications suivantes: (*a*) Le chiffre "194" est remplacé par "181". (*b*) Les mots et chiffres "Terre-Neuve, 8" et "Ile du Prince-Edouard, 5" sont retranchés.
18	*Devient la résolution nº 19.*—Les mots "provinces avant le recensement de 1871" sont remplacés par les suivants "sections avant la première élection générale qui suivra le recensement officiel de 1871."
19	*Devient la résolution nº 20,* avec les modifications suivantes: (*a*) Dans le texte anglais, le mot "section", de l'avant-dernière ligne est remplacé par "province". (*b*) A la fin de la résolution sont ajoutés les mots "laquelle répartition nouvelle prendra effet à l'expiration du Parlement alors existant."
20	*Devient la résolution nº 21,* avec la modification suivante: le mot "sections" est remplacé par "provinces".
21	*Devient la résolution nº 22,* avec la modification suivante: le mot "section" (texte anglais), est remplacé par le mot "province".
22	*Devient la résolution nº 23,* avec la modification suivante: le mot "section" est remplacé par "province".
23	*Supprimée.*

QUÉBEC	LONDRES
24	*Supprimée.*
25	*Devient la résolution nº 24.—Sans modification.*
26	*Devient la résolution nº 25.—Sans modification.*
27	*Devient la résolution nº 26,* avec la modification suivante: le mot " gouverneur ", à la fin, est remplacé par les mots " gouverneur général ".
28	*Devient la résolution nº 27.—Sans modification.*
29	*Devient la résolution nº 28,* avec la modification suivante: les mots " provinces fédérées " sont remplacés par " Confédération ".
29 (1)	*Sans modification.*
29 (2)	*Sans modification.*
29 (3)	(Exemptions des droits de douane en faveur de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick.) *Supprimé.*
29 (4)	(Imposition, etc., de droits d'accise.) *Supprimé.*
29 (5)	*Devient le nº 28 (3),* avec la modification suivante: les mots " autres modes ou systèmes de taxation " sont remplacés par " tous modes ou systèmes de taxation ".
29 (6)	*Devient le nº 28 (4).—Sans modification.*
29 (7)	*Devient le nº 28 (5).—Sans modification.*
29 (8)	*Devient le nº 28 (6).—Sans modification.*
29 (9)	*Devient le nº 28 (7),* avec la modification suivante: les mots " provinces fédérées " sont remplacés par " provinces confédérées ".
29 (10)	*Devient le nº 28 (8),* avec la modification suivante: le mot " télégraphiques " est remplacé par " de télégraphe ".
29 (11)	*Devient le nº 28 (9).—Sans modification.*
29 (12)	*Devient le nº 28 (10),* avec la modification suivante: au mot " recensement " sont ajoutés les mots " et la statistique ".
29 (13)	*Devient le nº 28 (11).—Sans modification.*

QUÉBEC	LONDRES
29 (14)	*Devient le nº 28 (12),* avec la modification suivante: les mots " et les phares " sont remplacés par " les phares et l'île de Sable."
29 (15)	*Devient le nº 28 (13).—Sans modification.*
29 (16)	*Devient le nº 28 (14).—Sans modification.*
29 (17)	*Devient le nº 28 (15).—Sans modification.*
29 (18)	*Devient le nº 28 (16).—Sans modification.*
29 (19)	*Devient le nº 28 (17).—Sans modification.*
29 (20)	*Devient le nº 28 (18).—Sans modification.*
29 (21)	*Devient le nº 28 (19).—Sans modification.*
29 (22)	*Devient le nº 28 (20).—Sans modification.*
29 (23)	*Devient le nº 28 (21).—Sans modification.*
29 (24)	*Devient le nº 28 (22).—Sans modification.*
29 (25)	*Devient le nº 28 (23).—Sans modification.*
29 (26)	*Devient le nº 28 (24).—Sans modification.*
29 (27)	*Devient le nº 28 (25).—Sans modification.*
29 (28)	*Devient le nº 28 (26).—Sans modification.*
29 (29)	*Devient le nº 28 (27).—Sans modification.*
29 (30)	*Devient le nº 28 (28).—Sans modification.*
29 (31)	*Devient le nº 28 (29).*—Aucun changement sauf que la " célébration du mariage " est *ajoutée* aux pouvoirs des provinces et ainsi *retranchée* des pouvoirs du Dominion.
29 (32)	*Devient le nº 28 (30),* avec la modification suivante: le mot "excepté" est remplacé par "sauf".
29 (33)	*Devient le nº 28 (32),* avec les modifications suivantes: (*a*) Les mots "le Nouveau-Brunswick, l'île du Prince-Edouard et Terre-Neuve" sont remplacés par "et le Nouveau-Brunswick". (*b*) Les mots suivants sont ajoutés à la fin du paragraphe "et le parlement général aura seul la faculté d'abroger, d'amender et de modifier ces mêmes lois".

QUÉBEC	LONDRES
29 (34)	*Devient le nº 28 (33),* avec la modification suivante: les mots "les provinces fédérées" sont remplacés par "Confédération".
29 (35)	*Devient le nº 28 (34).—Sans modification.*
29 (36)	*Devient le nº 28 (35).—Sans modification.*
29 (37)	*Devient le nº 28 (36).—Sans modification.*
	NOTA.—*Pouvoir ajouté, non mentionné dans les Résolutions de Québec.*
	28 (31) "L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers."
30	*Devient la résolution nº 29,* avec la modification suivante: les mots "provinces fédérées" sont remplacés par "toute la Confédération".
	NOTA.—La résolution nº 30, ajoutée aux Résolutions de Londres ne figure pas dans les Résolutions de Québec:
	"30. Les pouvoirs et privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande sont considérés comme attribuables à la Chambre des communes de la Confédération, et les pouvoirs et privilèges de la Chambre des lords, en sa qualité de corps législatif, seront considérés comme attribuables au Conseil législatif."
31	*Même numéro,* mais avec la modification suivante:
	(*a*) Le mot "aussi", de la première ligne, est rayé.
	(*b*) Le mot "du", dernière ligne, avant "parlement", est remplacé par "de ce même".
32	*Même numéro.—Sans modification.*
33	*Même numéro.*—Nouveau texte:
	"33. Le gouvernement général nommera et payera les juges des cours supérieures et des cours de district et de comté dans chaque province, et le parlement fixera leurs traitements."
34	*Même numéro,* mais avec la modification suivante: les mots "du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse, de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard" sont remplacés par "de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick".

QUÉBEC	LONDRES
35	*Même numéro.—Sans modification.*
36	*Même numéro,* avec la modification suivante: les mots " qui reçoivent maintenant des salaires " sont supprimés.
37	*Même numéro,* avec la modification suivante: les mots " et ne pourront être destitués que " sont remplacés par les mots " mais ils pourront être démis de leurs fonctions ".
38	*Même numéro,* avec les modifications suivantes: (*a*) Est retranché le mot " lieutenant ", là où ce mot précède les mots " gouverneur immédiatement." (*b*) Les mots " des provinces fédérées " sont remplacés par " de la Confédération ". (*c*) Les mots suivants: " mais la nomination des premiers gouverneurs sera provisoire et ils exerceront leurs fonctions durant bon plaisir seulement " sont ajoutés.
39	*Même numéro,* mais avec la modification suivante: est retranché le mot " lieutenant ".
40	(Relativement au gouverneur de l'Ile du Prince-Edouard). *Supprimé.*
41	*Devient la résolution n° 40,* avec la modification suivante: dans le texte anglais, le mot " existing " est retranché.
42	*Devient la résolution n° 41 (1),* dans le n° 41 de Londres, et se lit ainsi: " La modification ou l'amendement dc leur constitution, de temps à autre ".
43	*Devient la résolution n° 41.*
43 (1)	*Devient le n° 41 (2),* dont voici le nouveau texte: "2. La taxation directe, et, dans le cas du Nouveau-Brunswick, l'imposition de droits sur le bois par le mode et dans la mesure présentement établis par la loi, pourvu que ce même bois ne constitue pas un produit des autres provinces."
43 (2)	*Devient le n° 41 (3).—Sans modification.*
43 (3)	*Devient le n° 41 (4).—Sans modification.*

Québec	Londres
43 (4)	*Devient le nº 41 (5).—Sans modification.*
43 (5)	*Devient le nº 41 (6).—Sans modification.*
43 (6)	*Devient le nº 41 (7).*—Nouveau texte qui s'applique à toutes les provinces, au lieu de se limiter aux Canadas: "7. L'éducation, sauf les droits et privilèges conférés par la loi à la minorité protestante ou catholique d'une province touchant les écoles séparées au temps de l'entrée en vigueur de l'Union. Et dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi ou sera subséquemment établi par la législature locale, il pourra être interjeté appel au Gouverneur général en conseil du gouvernement général de tout acte ou décision des autorités locales pouvant toucher aux droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique en matière d'éducation. Et le parlement général aura la faculté de légiférer en dernier ressort sur ce sujet."
43 (7)	*Devient le nº 41 (8).—Sans modification.*
43 (8)	(Pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.) *Supprimé.*
43 (9)	*Devient le nº 41 (9),* avec la modification suivante: les mots " des pénitenciers et " sont supprimés.
43 (10)	*Devient le nº 41 (10),* avec la modification suivante: les mots " autres que les hôpitaux de marine " sont ajoutés à la fin.
43 (11)	*Devient le nº 41 (11).—Sans modification.*
43 (12)	*Devient le nº 41 (12),* avec la modification suivante: les mots " en vue d'un revenu local " sont ajoutés à la fin.
43 (13)	*Devient le nº 41 (13).—Sans modification.*
43 (14)	*Devient le nº 41 (14).—Sans modification.*
43 (15)	*Devient le nº 41 (15),* avec les modifications suivantes: (*a*) Après les mots " la propriété et les droits civils ", sont ajoutés, entre parenthèses, les mots " (y compris la célébration du mariage) ". (*b*) Aux mots " celles qui auront pour objet des matières attribuées " sont substitués les mots " ce qui en est attribué ".
43 (16)	*Devient le nº 41 (16).—Sans modification.*

Québec	Londres
43 (17)	*Devient le n° 41 (17),* avec la modification suivante: est supprimé, dans le texte anglais, le mot " and " après " jurisdiction ".
43 (18)	*Devient le n° 41 (18).—Sans modification.*
	Nota.—La résolution n° 42, de Londres, ne se trouve pas dans les résolutions de Québec: " 42. Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques seront étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques dans le Bas-Canada."
44	*Devient la résolution n° 43,* avec les modifications suivantes: (*a*) Aux mots " des lieutenants ", est substitué le mot " du ", (*b*) Sont ajoutés, après le mot " conseil ", les mots " de chaque province, sauf dans les cas de peine capitale ".
45	*Devient la résolution n° 44.—Sans modification.*
46	*Devient la résolution n° 45.—Sans modification.*
47	*Devient la résolution n° 46.—Sans modification.*
48	*Devient la résolution n° 47,* avec la modification suivante: les mots " de créer de nouvelles " sont remplacés par les mots " ou la création de ", et les mots " de nouveaux " sont retranchés.
49	*Devient la résolution n° 48,* avec la modification suivante: le mot " lieutenant " est supprimé.
50	*Devient la résolution n° 49.—Sans modification.*
51	*Devient la résolution n° 50.—Sans modification.*
52	*Devient la résolution n° 51,* avec la modification suivante: le mot " fédéral " est remplacé par les mots " de la Confédération ".
53	*Devient la résolution n° 52.—Sans modification.*
54	*Devient la résolution n° 53.—Sans modification.*

QUÉBEC LONDRES

55 *Devient la résolution nº 54,* avec les modifications suivantes:

(*a*) Au paragraphe 3, sont ajoutés les mots " ainsi que de l'île de Sable ".

(*b*) Au paragraphe 5, dans le texte anglais, au mot " river " est substitué le mot " rivers " (par inadvertance, sans doute).

(*c*) Le premier mot du paragraphe 6, (dans le texte anglais), " railway " est remplacé par " railways ", et

(*d*) Le paragraphe 11 est ajouté à la fin du paragraphe 10.

56 *Devient la résolution nº 55,* avec la modification suivante: les mots " du Nouveau-Brunswick " sont retranchés et les mots " de l'Ile du Prince-Edouard " sont remplacés par " du Nouveau-Brunswick ".

57 *Devient la résolution nº 56.—Sans modification.*

58 *Devient la résolution nº 57.—Sans modification.*

59 *Devient la résolution nº 58.—Sans modification.*

60 *Devient la résolution nº 59,* avec la modification suivante: le mot " toutes " est retranché.

61 *Devient la résolution nº 60,* avec l'adjonction, à la fin, du texte suivant:

" Mais cette stipulation ne tend aucunement à limiter les pouvoirs conférés aux gouvernements respectifs de ces provinces, par autorité législative; elle tend uniquement à déterminer le montant maximum de la charge que devra assumer le gouvernement général."

62 *Devient la résolution nº 61,* rédigée de nouveau ainsi qu'il suit:

" 61. Dans le cas où, lors de l'Union, les dettes publiques de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick seraient respectivement inférieures au montant de la dette avec laquelle ces deux provinces ont le droit d'entrer dans la Confédération, elles recevront chacune du gouvernement général, en paiements semi-annuels et d'avance, l'intérêt au taux de 5 pour cent sur la différence entre le chiffre réel de leurs dettes respectives et le montant ainsi arrêté."

QUÉBEC LONDRES

63 (Au sujet de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard). *Supprimé.*

64 *Devient la résolution nº 62* et est rédigée de nouveau ainsi qu'il suit:

" 62. En considération du transport au parlement général de la faculté de taxation, les sommes suivantes seront annuellement payées par le gouvernement général aux diverses provinces, pour le maintien de leurs gouvernements locaux et de leurs législatures locales:

Haut-Canada	$ 80,000
Bas-Canada	70,000
Nouvelle-Ecosse	60,000
Nouveau-Brunswick	50,000
Total	$260,000

Et chaque province aura droit à une subvention annuelle de quatre-vingts centins par tête de la population constatée par le recensement de mil huit cent soixante et un, et—en ce qui concerne la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick,—par chaque recensement décennal subséquent, jusqu'à ce que la population de chacune de ces provinces s'élève à quatre cent mille âmes, chiffre auquel la subvention demeurera dès lors fixée. Ces subventions libéreront à jamais le gouvernement général de toutes autres réclamations, et elles seront payées semi-annuellement et d'avance à chaque province; mais le gouvernement général déduira de ces subventions, à l'égard de chaque province, toutes sommes d'argent exigibles comme intérêt sur la dette publique de cette province si elle excède le montant stipulé dans la soixantième résolution."

65 *Devient la résolution nº 63.—Sans modification.*

66 (Au sujet de Terre-Neuve.) *Supprimé.*

67 *Devient la résolution nº 64.—Sans modification.*

68 *Devient la résolution nº 65,* dont voici le nouveau texte:

" 65. Comme la construction du chemin de fer Intercolonial est essentielle à la consolidation de l'Union de l'Amérique britannique du Nord, et à son acceptation par les provinces maritimes, il est convenu qu'il soit pourvu à la construction immédiate de ce chemin de fer par le gouvernement général, et que la garantie impériale de trois millions de livres sterling portant sur cette entreprise y soit appliquée dès qu'on aura obtenu l'autorisation nécessaire du parlement impérial."

69 *Devient la résolution nº 66,* avec la modification suivante: les mots " les provinces confédérées " sont remplacés par " la Confédération ".

QUÉBEC — LONDRES

70 *Devient la résolution nº 67,* et est rédigée à neuf.

Résolution nº 70 de Québec:

"Il faudra réclamer la sanction du Parlement impérial *et des parlements locaux* pour l'union des provinces selon les principes adoptés par la Conférence."

Résolution nº 67 de Londres:

"Le Parlement *impérial* sera prié de sanctionner l'union des provinces selon les principes adoptés par *cette* Conférence."

71 *Devient la résolution nº 68,* avec la modification suivante: les mots " des provinces fédérées " sont remplacés par " de la Confédération ".

72 *Devient la résolution nº 69,* et est rédigée à neuf:

La résolution nº 72 de Québec est ainsi conçue:

"Les délibérations de la Conférence seront signées par les délégués et soumises par chaque délégation locale à son gouvernement respectif, et le président de la Conférence est autorisé à en soumettre une copie au gouverneur général, afin que celui-ci puisse la transmettre au secrétaire d'Etat pour les Colonies."

La résolution nº 69 de Londres est ainsi conçue:

"Il sera transmis une copie de ces résolutions, portant la signature du président et celle du secrétaire de la Conférence, au très honorable secrétaire d'Etat pour les Colonies."

LORD CARNARVON, À LA CHAMBRE DES LORDS

"J'en arrive maintenant à la partie la plus délicate et la plus importante peut-être de cette mesure, la répartition des pouvoirs entre le parlement central et les autorités locales. Il faut y voir, semble-t-il, le grand principe et le véritable mode de constitution d'un gouvernement fédéral; l'application pratique du nouveau régime en dépend. Nous naviguons ici sur un océan de difficultés, semé d'écueils à droite et à gauche. Si, d'une part, le gouvernement central est trop puissant, il risque de se substituer à l'action locale et de supplanter la bienfaisante autonomie administrative des organismes provinciaux, dont la bonne foi et l'utilité pratique exigent le maintien; si, d'autre part, le gouvernement central n'est pas suffisamment puissant, les droits de l'Etat subissent l'assaut des prétentions, la cohésion disparaît et la fermeté efficace des autorités centrales en souffre. Il s'agit en réalité et de doter le gouvernement central de fonctions élevées et d'une autorité quasi-souveraine, pour qu'il puisse appliquer les principes généraux et apporter dans les mesures législatives l'uniformité qu'exige le bien commun de toutes les provinces, et de conserver aux provinces toutes les libertés municipales et toute l'autonomie compatible avec les circonstances, de

les contraindre même à exercer, pour le plus grand avantage de la collectivité, les pouvoirs qui leur reviennent... Dans ce projet de loi, la répartition des pouvoirs s'effectue principalement par une classification distincte. Cette classification compte quatre groupes: premièrement, celui des sujets législatifs réservés au domaine *exclusif* du Parlement central; deuxièmement, celui des sujets réservés au domaine *exclusif* des Assemblées législatives provinciales; troisièmement, celui des sujets relevant d'une compétence législative commune; quatrièmement, celui des sujets particuliers ou d'exception. Au parlement central appartiennent toutes les questions relatives à la dette ou à la propriété publiques, à la réglementation du commerce et de l'industrie, de la douane et de l'accise, au lancement des emprunts à la perception du revenu au moyen de taxes ou d'impôts, au numéraire et à la frappe de la monnaie, au commerce de banque et au service postal, au recensement ainsi qu'à la publication et à la compilation des statistiques. Au parlement central sera assignée l'adoption des lois pénales. L'application en est confiée aux autorités locales, il est vrai, mais le pouvoir de légiférer à cet égard est très judicieusement réservé au parlement central. Et je ne puis m'empêcher de faire remarquer que, sur ce point, on s'écarte sagement du système établi aux Etats-Unis, où chaque Etat a la faculté d'établir les lois pénales de son choix et où un délit peut comporter une peine dans l'Etat de New York et une autre dans celui de Virginie. Le système proposé est, à mon sens, meilleur et plus sûr; et j'espère qu'avant longtemps le code pénal des quatre provinces pourra devenir identique et le deviendra, ajouterai-je, en s'appuyant sur la procédure anglaise. Enfin, les pêcheries, la navigation et le commerce maritime, les règlements de quarantaine, le balisage des côtes et les questions générales de défense navale et militaire relèveront exclusivement du gouvernement central.

"Les principales catégories de sujets réservées aux législatures locales sont la vente et la gestion des terres domaniales, le contrôle de leurs hôpitaux, asiles et établissements de charité et institutions municipales, et le prélèvement de fonds par impôts directs. Les diverses provinces qui ont maintenant la faculté de prélever des recettes à leur gré cèdent au parlement central toutes leurs prérogatives à cet égard, sauf dans le domaine de l'impôt direct. Enfin et conformément à toutes les lois coloniales récentes, les législatures provinciales ont le pouvoir de modifier leur propre constitution.

"Mais, je le répète, il existe un pouvoir législatif commun qu'exerceront le parlement central et les législatures locales. Il se rapporte à trois questions distinctes: l'immigration, l'agriculture, les travaux publics. Les deux premières seront probablement traitées par les autorités locales dans la plupart des cas. D'ordinaire, ce sont des questions d'ordre local, mais il se peut qu'avec l'évolution d'un jeune pays elles acquièrent une portée plus générale, et par conséquent on a sagement réservé au parlement central un pouvoir discrétionnaire d'intervention. Les travaux publics sont de deux catégories. D'abord, il y a les entreprises de nature purement locale, comme les routes, les ponts et les édifices municipaux, et elles relèvent des autorités locales non seulement en droit, mais à titre d'obligation. En second lieu, il y a les travaux publics qui, bien qu'ils soient peut-être situés dans une seule province, comme les télégraphes, les canaux et les chemins de fer, ont

néanmoins une importance et une valeur pour la Confédération tout entière, et il est manifestement équitable que le gouvernement central exerce à cet égard une autorité prépondérante.

" En terminant mes remarques sur la répartition des pouvoirs, je dois faire remarquer que, de même que l'autorité du parlement central prévaudra en cas de conflit avec les législatures locales, les attributions non mentionnées dans les catégories de sujets que j'ai expliquées appartiendront au corps central. Il ressort de l'article 91 que la répartition ne tend pas 'à restreindre la généralité' des pouvoirs attribués au parlement central au début de la disposition, et que ces pouvoirs visent toutes les lois établies "pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement" du pays, termes qui, d'après tous les précédents, comportent à mon avis une ample mesure d'autorité législative. J'ajouterai que, tandis que tous les projets de loi devront se conformer aux conditions ordinaires prescrites pour la législation coloniale et pourront être sanctionnés, désavoués ou réservés pour le bon plaisir de Sa Majesté par le gouverneur général, les lois adoptées par les législatures provinciales ne seront soumises qu'au Gouverneur général et pourront faire l'objet de son désaveu dans un délai d'un an."

ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD, 1867

30 VICTORIA, CHAPITRE 3

Acte concernant l'Union et le gouvernement du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, ainsi que les objets qui s'y rattachent.

[*29 mars 1867.*]

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

Considérant de plus qu'une telle union aurait l'effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'Empire Britannique:

Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du parlement, non seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la Puissance, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif:

Considérant de plus qu'il est nécessaire de pourvoir à l'admission éventuelle d'autres parties de l'Amérique britannique du Nord dans l'union:

A ces causes, Sa Très Excellente Majesté la Reine, de l'avis et du consentement des Lords Spirituels et Temporels et des Communes, en ce présent parlement assemblés, et par leur autorité, décrète et déclare ce qui suit:

I. PRÉLIMINAIRES

Titre abrégé.

1. Le présent acte pourra être cité sous le titre: " L'acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867 ".

Application des dispositions relatives à la Reine.

2. Les dispositions du présent acte relatives à Sa Majesté la Reine s'appliquent également aux héritiers et successeurs de Sa Majesté, Rois et Reines du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

II. UNION

Etablissement de l'union.

3. Il sera loisible à la Reine, de l'avis du Très Honorable Conseil Privé de Sa Majesté, de déclarer par proclamation qu'à compter du jour y désigné,—mais pas plus tard que six mois après la passation du présent acte,—les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ne formeront qu'une seule et même Puissance sous le nom de Canada; et dès ce jour, ces trois provinces ne formeront, en conséquence, qu'une seule et même Puissance sous ce nom.

4. Les dispositions subséquentes du présent acte, à moins que le contraire n'y apparaisse explicitement ou implicitement, prendront leur pleine vigueur dès que l'union sera effectuée, c'est-à-dire le jour à compter duquel, aux termes de la proclamation de la Reine, l'union sera déclarée un fait accompli; dans les mêmes dispositions, à moins que le contraire n'y apparaisse explicitement ou implicitement, le nom de Canada signifiera le Canada tel que constitué sous le présent acte.

Interprétation des dispositions subséquentes de l'acte.

5. Le Canada sera divisé en quatre provinces, dénommées: Ontario, Québec, Nouvelle-Ecosse et Nouveau-Brunswick.

Quatre provinces.

6. Les parties de la province du Canada (telle qu'existant à la passation du présent acte) qui constituaient autrefois les provinces respectives du Haut et du Bas-Canada, seront censées séparées et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province d'Ontario; et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec.

Provinces d'Ontario et Québec.

7. Les provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick auront les mêmes délimitations qui leur étaient assignées à l'époque de la passation du présent acte.

Provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick.

8. Dans le recensement général de la population du Canada qui, en vertu du présent acte, devra se faire en mil huit cent soixante et onze, et tous les dix ans ensuite, il sera fait une énumération distincte des populations respectives des quatre provinces.

Recensement décennal.

III. POUVOIR EXÉCUTIF

9. A la Reine continueront d'être et sont par le présent attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

La Reine est investie du pouvoir exécutif.

10. Les dispositions du présent acte relatives au gouverneur général s'étendent et s'appliquent au gouverneur général du Canada, ou à tout autre Chef Exécutif ou Administrateur pour le temps d'alors, administrant le gouvernement du Canada au nom de la Reine, quel que soit le titre sous lequel il puisse être désigné.

Application des dispositions relatives au gouverneur général.

11. Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé le Conseil Privé de la Reine pour le Canada; les personnes qui formeront partie de ce conseil seront, de temps à autre, choisies et mandées par le Gouverneur Général et assermentées comme Conseillers Privés; les membres de ce conseil pourront, de temps à autre, être révoqués par le gouverneur général.

Constitution du conseil privé.

12. Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui,—par aucun acte du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick, lors de l'union,—sont conférés aux gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs respectifs de ces provinces ou peuvent être par eux exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs de ces provinces, ou avec la coopération de ces conseils, ou d'aucun nombre de

Pouvoirs conférés au gouverneur général, en conseil ou seul.

membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs individuellement, seront,—en tant qu'ils continueront d'exister et qu'ils pourront être exercés, après l'union, relativement au gouvernement du Canada,—conférés au gouverneur général et pourront être par lui exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement ou avec la coopération du Conseil Privé de la Reine pour le Canada ou d'aucun de ses membres, ou par le gouverneur général individuellement, selon le cas; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu d'actes de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués ou modifiés par le parlement du Canada.

Applications des dispositions relatives au gouverneur-général en conseil.

13. Les dispositions du présent acte relatives au gouverneur général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur général agissant de l'avis du Conseil Privé de la Reine pour le Canada.

Le gouverneur général autorisé à s'adjoindre des députés.

14. Il sera loisible à la Reine, si Sa Majesté le juge à propos, d'autoriser le gouverneur général à nommer, de temps à autre, une ou plusieurs personnes, conjointement ou séparément, pour agir comme son ou ses députés dans aucune partie ou parties du Canada, pour, en cette capacité, exercer, durant le plaisir du gouverneur général, les pouvoirs, attributions et fonctions du gouverneur général, que le gouverneur général jugera à propos ou nécessaire de lui ou leur assigner, sujet aux restrictions ou instructions formulées ou communiquées par la Reine; mais la nomination de tel député ou députés ne pourra empêcher le gouverneur général lui-même d'exercer les pouvoirs, attributions ou fonctions qui lui sont conférés.

Commandement des armées.

15. A la Reine continuera d'être et est par le présent attribué le commandement en chef des milices de terre et de mer et de toutes les forces militaires et navales en Canada.

Siège du gouvernement du Canada.

16. Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement, Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada.

IV. POUVOIR LÉGISLATIF

Constitution du parlement du Canada.

17. Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes.

Privilèges, etc., des chambres.

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat, la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par acte du parlement du Canada; ils ne devront cependant jamais excéder ceux possédés et exercés, lors de la passation du présent acte, par la chambre des communes du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette chambre.

Première session du parlement.

19. Le parlement du Canada sera convoqué dans un délai de pas plus de six mois après l'union.

Session annuelle du parlement.

20. Il y aura une session du parlement du Canada une fois au moins chaque année, de manière qu'il ne s'écoule pas un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session du parlement et sa première séance dans la session suivante.

Le Sénat

21. Sujet aux dispositions du présent acte, le Sénat se composera de soixante et douze membres, qui seront appelés sénateurs. Nombre de sénateurs.

22. En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre trois divisions: Représentation des provinces au Sénat.

1. Ontario;

2. Québec;

3. Les Provinces Maritimes, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick.

Ces trois divisions seront, sujettes aux dispositions du présent acte, également représentées dans le Sénat, comme suit: Ontario par vingt-quatre sénateurs; Québec par vingt-quatre sénateurs; et les Provinces Maritimes par vingt-quatre sénateurs, douze desquels représenteront la Nouvelle-Ecosse, et douze le Nouveau-Brunswick.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans la cédule A, annexée au chapitre premier des statuts refondus du Canada.

23. Les qualifications d'un sénateur seront comme suit: Qualités exigées des sénateurs.

(1) Il devra être âgé de trente ans révolus;

(2) Il devra être sujet-né de la Reine, ou sujet de la Reine naturalisé par acte du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni, de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature de l'une des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, ou du Nouveau-Brunswick, avant l'union, ou du parlement du Canada, après l'union;

(3) Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tenements tenus en franc et commun socage,—ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tenements tenus en franc-alleu ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille piastres en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances, qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés;

(4) Ses propriétés mobilières et immobilières devront valoir, somme toute, quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations;

(5) Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé;

(6) En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

Nomination des sénateurs.

24. Le gouverneur général mandera de temps à autre au Sénat, au nom de la Reine et par instrument sous le grand sceau du Canada, des personnes ayant les qualifications voulues; et, sujettes aux dispositions du présent acte, les personnes ainsi mandées deviendront et seront membres du Sénat et sénateurs.

Nomination des premiers sénateurs.

25. Les premières personnes appelées au Sénat seront celles que la Reine, par mandat sous le seing manuel de Sa Majesté, jugera à propos de désigner, et leurs noms seront insérés dans la proclamation de la Reine décrétant l'union.

Nombre de sénateurs augmenté en certains cas.

26. Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur général, la Reine juge à propos d'ordonner que trois ou six membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur général pourra, par mandat adressé à trois ou six personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les trois divisions du Canada, les ajouter au Sénat.

Réduction du Sénat au nombre régulier.

27. Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi en aucun temps augmenté, le gouverneur général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des trois divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs.

Maximum du nombre des sénateurs.

28. Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder soixante-dix-huit.

Sénateurs nommés à vie.

29. Sujet aux dispositions du présent acte, le sénateur occupera sa charge dans le Sénat, à vie.

Les sénateurs peuvent se démettre de leurs fonctions.

30. Un sénateur pourra, par écrit revêtu de son seing et adressé au gouverneur général, se démettre de ses fonctions au Sénat, après quoi son siège deviendra vacant.

Cas dans lesquels les sièges des sénateurs deviendront vacants.

31. Le siège d'un sénateur deviendra vacant dans chacun des cas suivants:

(1) Si, durant deux sessions consécutives du parlement, il manque d'assister aux séances du Sénat;

(2) S'il prête un serment, ou souscrit une déclaration ou reconnaissance d'allégeance, obéissance ou attachement à une puissance étrangère, ou s'il accomplit un acte qui le rend sujet ou citoyen, ou s'il confère les droits et les privilèges d'un sujet ou citoyen d'une puissance étrangère;

(3) S'il est déclaré en état de banqueroute ou de faillite, ou s'il a recours au bénéfice d'aucune loi concernant les faillis, ou s'il se rend coupable de concussion;

(4) S'il est atteint de trahison ou convaincu de félonie, ou d'aucun crime infamant;

(5) S'il cesse de posséder la qualification reposant sur la propriété ou le domicile; mais un sénateur ne sera pas réputé avoir perdu la qualification reposant sur le domicile par le seul fait de sa résidence au siège du gouvernement du Canada pendant qu'il occupe sous ce gouvernement une charge qui y exige sa présence.

32. Quand un siège deviendra vacant au Sénat par démission, décès ou toute autre cause, le gouverneur général remplira la vacance en adressant un mandat à quelque personne capable et ayant les qualifications voulues. Nomination en cas de vacance.

33. S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance dans le Sénat, cette question sera entendue et décidée par le Sénat. Questions quant aux qualifications et vacances, etc.

34. Le gouverneur général pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau du Canada, nommer un sénateur comme orateur du Sénat, et le révoquer et en nommer un autre à sa place. Orateur du Sénat.

35. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, la présence d'au moins quinze sénateurs, y compris l'orateur, sera nécessaire pour constituer une assemblée du Sénat dans l'exercice de ses fonctions. Quorum du Sénat.

36. Les questions soulevées dans le Sénat seront décidées à la majorité des voix, et dans tous les cas, l'orateur aura voix délibérative; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative. Votation dans le Sénat.

La Chambre des Communes

37. La Chambre des Communes sera, sujette aux dispositions du présent acte, composée de cent quatre-vingt-un membres, dont quatre-vingt-deux représenteront Ontario, soixante-et-cinq Québec, dix-neuf la Nouvelle-Ecosse et quinze le Nouveau-Brunswick. Constitution de la Chambre des Communes.

38. Le gouverneur général convoquera, de temps à autre, la Chambre des Communes au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau du Canada. Convocation de la Chambre des Communes.

39. Un sénateur ne pourra ni être élu, ni siéger, ni voter comme membre de la Chambre des Communes. Exclusion des sénateurs de la Chambre des Communes.

40. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick seront,—en ce qui concerne l'élection des membres de la Chambre des Communes,—divisées en districts électoraux comme suit: Districts électoraux des quatre provinces.

1. *Ontario*

La province d'Ontario sera partagée en comtés, divisions de comtés (*Ridings*), cités, parties de cités et villes tels qu'énumérés dans la première cédule annexée au présent acte; chacune de ces divisions formera un district électoral, et chaque district désigné dans cette cédule aura droit d'élire un membre.

2. *Québec*

La province de Québec sera partagée en soixante-cinq districts électoraux, comprenant les soixante-cinq divisions électorales en lesquelles le Bas-Canada est actuellement divisé en vertu du chapitre deuxième des Statuts Refondus du Canada, du chapitre soixante-quinze des Statuts

Refondus pour le Bas-Canada, et de l'acte de la province du Canada de la vingt-troisième année du règne de Sa Majesté la Reine, chapitre premier, ou de tout autre acte les amendant et en force à l'époque de l'union, de telle manière que chaque division électorale constitue, pour les fins du présent acte, un district électoral ayant droit d'élire un membre.

3. *Nouvelle-Écosse*

Chacun des dix-huit comtés de la Nouvelle-Ecosse formera un district électoral. Le comté d'Halifax aura droit d'élire deux membres, et chacun des autres comtés, un membre.

4. *Nouveau-Brunswick*

Chacun des quatorze comtés dont se compose le Nouveau-Brunswick, y compris la cité et le comté de St. Jean, formera un district électoral. La cité de St. Jean constituera également un district électoral par elle-même. Chacun de ces quinze districts électoraux aura droit d'élire un membre.

Continuation des lois actuelles d'élection.

41. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement,—toutes les lois en force dans les diverses provinces, à l'époque de l'union, concernant les questions suivantes ou aucune d'elles, savoir:—l'éligibilité ou l'inéligibilité des candidats ou des membres de la chambre d'assemblée ou assemblée législative dans les diverses provinces,—les votants aux élections de ces membres,—les serments exigés des votants,—les officiers-rapporteurs, leurs pouvoirs et leurs devoirs,—le mode de procéder aux élections,—le temps que celles-ci peuvent durer,—la décision des élections contestées et les procédures y incidentes,—les vacations des sièges en parlement et l'exécution de nouveaux brefs dans les cas de vacations occasionnées par d'autres causes que la dissolution,—s'appliqueront respectivement aux élections des membres envoyés à la Chambre des Communes par ces diverses provinces.

Mais, jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, à chaque élection d'un membre de la Chambre des Communes pour le district d'Algoma, outre les personnes ayant droit de vote en vertu de la loi de la province du Canada, tout sujet anglais du sexe masculin, âgé de vingt et un ans ou plus et tenant feu et lieu, aura droit de vote.

Brefs pour la première élection.

42. Pour la première élection des membres de la Chambre des Communes, le gouverneur général fera émettre les brefs par telle personne et selon telle forme qu'il jugera à propos et les fera adresser aux officiers-rapporteurs qu'il désignera.

La personne émettant les brefs, sous l'autorité du présent article, aura les mêmes pouvoirs que possédaient à l'époque de l'union, les officiers chargés d'émettre des brefs pour l'élection des membres de la Chambre d'Assemblée ou Assemblée Législative de la province du Canada, de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick; et les officiers-rapporteurs auxquels ces brefs seront adressés en vertu du présent article, auront les mêmes pouvoirs que possédaient, à l'époque de l'union, les officiers chargés de rapporter les brefs pour l'élection des membres de la Chambre d'Assemblée ou Assemblée Législative respectivement.

43. Survenant une vacance dans la représentation d'un district électoral à la Chambre des Communes, antérieurement à la réunion du parlement, ou subséquemment à la réunion du parlement, mais avant que le parlement ait statué à cet égard, les dispositions de l'article précédent du présent acte s'étendront et s'appliqueront à l'émission et au rapport du bref relativement au district dont la représentation est ainsi vacante. Vacances accidentelles.

44. La Chambre des Communes, à sa première réunion après une élection générale, procédera, avec toute la diligence possible, à l'élection de l'un de ses membres comme orateur. Orateur de la Chambre des Communes.

45. Survenant une vacance dans la charge d'orateur, par décès, démission ou autre cause, la Chambre des Communes procédera, avec toute la diligence possible, à l'élection d'un autre de ses membres comme orateur. Quand la charge d'orateur deviendra vacante.

46. L'orateur présidera à toutes les séances de la Chambre des Communes. L'orateur exerce la présidence.

47. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement,—si l'orateur, pour une raison quelconque, quitte le fauteuil de la Chambre des Communes pendant quarante-huit heures consécutives, la chambre pourra élire un autre de ses membres pour agir comme orateur; le membre ainsi élu aura et exercera, durant l'absence de l'orateur, tous les pouvoirs, privilèges et attributions de ce dernier. Pourvu au cas de l'absence de l'orateur.

48. La présence d'au moins vingt membres de la Chambre des Communes sera nécessaire pour constituer une assemblée de la chambre dans l'exercice de ses pouvoirs; à cette fin, l'orateur sera compté comme un membre. Quorum de la Chambre des Communes.

49. Les questions soulevées dans la Chambre des Communes seront décidées à la majorité des voix, sauf celle de l'orateur, mais lorsque les voix seront également partagées,—et en ce cas seulement,—l'orateur pourra voter. Votation dans la Chambre des Communes.

50. La durée de la Chambre des Communes ne sera que de cinq ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le gouverneur général. Durée de la Chambre des Communes.

51. Immédiatement après le recensement de mil huit cent soixante et onze, et après chaque autre recensement décennal, la représentation des quatre provinces sera répartie de nouveau par telle autorité, de telle manière et à dater de telle époque que pourra, de temps à autre, prescrire le parlement du Canada, d'après les règles suivantes: Répartition décennale de la représentation.

(1) Québec aura le nombre fixe de soixante-cinq représentants;

(2) Il sera assigné à chacune des autres provinces un nombre de représentants proportionné au chiffre de sa population (constaté par tel recensement) comme le nombre soixante-cinq le sera au chiffre de la population de Québec (ainsi constaté);

(3) En supputant le nombre des représentants d'une province, il ne sera pas tenu compte d'une fraction n'excédant pas la moitié

du nombre total nécessaire pour donner à la province droit à un représentant; mais toute fraction excédant la moitié de ce nombre équivaudra au nombre entier;

(4) Lors de chaque nouvelle répartition, nulle réduction n'aura lieu dans le nombre des représentants d'une province, à moins qu'il ne soit constaté par le dernier recensement que le chiffre de la population de la province par rapport au chiffre de la population totale du Canada à l'époque de la dernière répartition du nombre des représentants de la province, n'ait décru dans la proportion d'un vingtième ou plus;

(5) Les nouvelles répartitions n'auront d'effet qu'à compter de l'expiration du parlement alors existant.

Augmentation du nombre des membres de la Chambre des Communes.

52. Le nombre des membres de la Chambre des Communes pourra de temps à autre être augmenté par le parlement du Canada, pourvu que la proportion établie par le présent acte dans la représentation des provinces reste intacte.

LÉGISLATION FINANCIÈRE; SANCTION ROYALE

Bills pour lever des crédits et des impôts.

53. Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

Recommandation des crédits.

54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la chambre par un message du gouverneur général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.

Sanction royale aux bills, etc.

55. Lorsqu'un bill voté par les chambres du parlement sera présenté au gouverneur général pour la sanction de la Reine, le gouverneur général devra déclarer à sa discrétion, mais sujet aux dispositions du présent acte et aux instructions de Sa Majesté, ou qu'il le sanctionne au nom de la Reine, ou qu'il refuse cette sanction, ou qu'il réserve le bill pour la signification du bon plaisir de la Reine.

Désaveu par ordonnance rendue en conseil, des actes sanctionnés par le gouverneur général.

56. Lorsque le gouverneur général aura donné sa sanction à un bill au nom de la Reine, il devra, à la première occasion favorable, transmettre une copie authentique de l'acte à l'un des principaux secrétaires d'Etat de Sa Majesté; si la Reine en conseil, dans les deux ans après que le secrétaire d'Etat l'aura reçu, juge à propos de le désavouer, ce désaveu,—accompagné d'un certificat du secrétaire l'Etat, constatant le jour où il aura reçu l'acte—étant signifié par le gouverneur général, par discours ou message, à chacune des chambres du parlement, ou par proclamation annulera l'acte à compter du jour de telle signification.

Signification du bon plaisir de la Reine quant aux bills réservés.

57. Un bill réservé à la signification du bon plaisir de la Reine n'aura ni force ni effet avant et à moins que dans les deux ans à compter du jour où il aura été présenté au gouverneur général pour recevoir la sanction de la Reine, ce dernier ne signifie, par discours ou message, à chacune des deux chambres du parlement, ou par proclamation, qu'il a reçu la sanction de la Reine en conseil.

Ces discours, messages ou proclamations, seront consignés dans les journaux de chaque chambre, et un double dûment certifié en sera délivré à l'officier qu'il appartient pour qu'il le dépose parmi les archives du Canada.

V. CONSTITUTIONS PROVINCIALES

POUVOIR EXÉCUTIF

58. Il y aura, pour chaque province, un officier appelé lieutenant-gouverneur, lequel sera nommé par le gouverneur général en conseil par instrument sous le grand sceau du Canada. Lieutenants-gouverneurs des provinces.

59. Le lieutenant-gouverneur restera en charge durant le bon plaisir du gouverneur général; mais tout lieutenant-gouverneur nommé après le commencement de la première session du parlement du Canada, ne pourra être révoqué dans le cours des cinq ans qui suivront sa nomination, à moins qu'il n'y ait cause; et cette cause devra lui être communiquée par écrit dans le cours d'un mois après qu'aura été rendu l'ordre décrétant sa révocation, et l'être aussi par message au Sénat et à la Chambre des Communes dans le cours d'une semaine après cette révocation si le parlement est alors en session, sinon, dans le délai d'une semaine après le commencement de la session suivante du parlement. Durée des fonctions des lieutenants-gouverneurs.

60. Les salaires des lieutenants-gouverneurs seront fixés et payés par le parlement du Canada. Salaires des lieutenants-gouverneurs.

61. Chaque lieutenant-gouverneur, avant d'entrer dans l'exercice de ses fonctions, prêtera et souscrira devant le gouverneur général ou quelque personne à ce par lui autorisée, les serments d'allégeance et d'office prêtés par le gouverneur général. Serments, etc., du lieutenant-gouverneur.

62. Les dispositions du présent acte relatives au lieutenant-gouverneur s'étendent et s'appliquent au lieutenant-gouverneur de chaque province ou à tout autre chef exécutif ou administrateur pour le temps d'alors administrant le gouvernement de la province, quel que soit le titre sous lequel il est désigné. Application des dispositions relatives au lieutenant-gouverneur.

63. Le conseil exécutif d'Ontario et de Québec se composera des personnes que le lieutenant-gouverneur jugera, de temps à autre, à propos de nommer, et en premier lieu, des officiers suivants, savoir: le procureur-général, le secrétaire et régistraire de la province, le trésorier de la province, le commissaire des terres de la couronne, et le commissaire d'agriculture et des travaux publics, et—dans la province de Québec—l'orateur du conseil législatif, et le solliciteur général. Conseils exécutifs d'Ontario et Québec.

64. La constitution de l'autorité exécutive dans chacune des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse continuera, sujette aux dispositions du présent acte, d'être celle en existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité du présent acte. Gouvernement exécutif de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick.

Pouvoirs conférés au lieutenant-gouverneur d'Ontario ou Québec, en conseil ou seul.

65. Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui—par aucun acte du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada, avant ou lors de l'union—étaient conférés aux gouverneurs ou lieutenant-gouverneurs respectifs de ces provinces ou pouvaient être par eux exercés, de l'avis, ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs respectifs de ces provinces, ou avec la coopération de ces conseils ou d'aucun nombre de membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs individuellement, seront—en tant qu'ils pourront être exercés après l'union, relativement au gouvernement d'Ontario et Québec respectivement—conférés au lieutenant-gouverneur d'Ontario et Québec, respectivement, et pourront être par lui exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement ou avec la coopération des conseils exécutifs respectifs ou d'aucun de leurs membres, ou par le lieutenant-gouverneur individuellement, selon le cas; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu d'actes de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués ou modifiés par les législatures respectives d'Ontario et Québec.

Application des dispositions relatives aux lieutenants-gouverneurs en conseil.

66. Les dispositions du présent acte relatives au lieutenant-gouverneur en conseil seront interprétées comme s'appliquant au lieutenant-gouverneur de la province agissant de l'avis de son conseil exécutif.

Administration en l'absence, etc., du lieutenant-gouverneur.

67. Le gouverneur général en conseil pourra, au besoin, nommer un administrateur qui remplira les fonctions de lieutenant-gouverneur durant l'absence, la maladie ou autre incapacité de ce dernier.

Sièges des gouvernements provinciaux.

68. Jusqu'à ce que le gouvernement exécutif d'une province en ordonne autrement, relativement à telle province, les sièges du gouvernement des provinces seront comme suit, savoir: pour Ontario, la cité de Toronto; pour Québec, la cité de Québec; pour la Nouvelle-Ecosse, la cité d'Halifax; et pour le Nouveau-Brunswick, la cité de Frédéricton.

POUVOIR LÉGISLATIF

1. *Ontario*

Législature d'Ontario.

69. Il y aura, pour Ontario, une législature composée du lieutenant-gouverneur et d'une seule chambre appelée l'assemblée législative d'Ontario.

Districts électoraux.

70. L'assemblée législative d'Ontario sera composée de quatre-vingt-deux membres qui devront représenter les quatre-vingt-deux districts électoraux énumérés dans la première cédule annexée au présent acte.

2. *Québec*

Législature de Québec.

71. Il y aura, pour Québec, une législature composée de lieutenant-gouverneur et de deux chambres appelées le conseil législatif de Québec et l'assemblée législative de Québec.

72. Le conseil législatif de Québec se composera de vingt-quatre membres, qui seront nommés par le lieutenant-gouverneur au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau de Québec, et devront, chacun, représenter l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada mentionnés au présent acte; ils seront nommés à vie, à moins que la législature de Québec n'en ordonne autrement sous l'autorité du présent acte. Constitution du conseil législatif.

73. Les qualifications des conseillers législatifs de Québec seront les mêmes que celles des sénateurs pour Québec. Qualités exigées des conseillers législatifs.

74. La charge de conseiller législatif de Québec deviendra vacante dans les cas, *mutatis mutandis,* où celle de sénateur peut le devenir. Cas dans lesquels les sièges des conseillers législatifs deviennent vacants.

75. Survenant une vacance dans le conseil législatif de Québec, par démission, décès ou autre cause, le lieutenant-gouverneur, au nom de la Reine, nommera, par instrument sous le grand sceau de Québec, une personne capable et ayant les qualifications voulues pour la remplir. Vacances.

76. S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un conseiller législatif de Québec ou d'une vacance dans le conseil législatif de Québec, elle sera entendue et décidée par le conseil législatif. Questions quant aux vacances, etc.

77. Le lieutenant-gouverneur pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau de Québec, nommer un membre du conseil législatif de Québec comme orateur de ce corps, et également le révoquer et en nommer un autre à sa place. Orateur du conseil législatif.

78. Jusqu'à ce que la législature de Québec en ordonne autrement, la présence d'au moins dix membres du conseil législatif, y compris l'orateur, sera nécessaire pour constituer une assemblée du conseil dans l'exercice de ses fonctions. Quorum du conseil législatif.

79. Les questions soulevées dans le conseil législatif de Québec seront décidées à la majorité des voix, et, dans tous les cas, l'orateur aura voix délibérative; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative. Votation dans le conseil législatif de Québec.

80. L'assemblée législative de Québec se composera de soixante-cinq membres, qui seront élus pour représenter les soixante-cinq divisions ou districts électoraux du Bas-Canada, mentionnés au présent acte, sauf toute modification que pourra y apporter la législature de Québec; mais il ne pourra être présenté au lieutenant-gouverneur de Québec, pour qu'il le sanctionne, aucun bill à l'effet de modifier les délimitations des divisions ou districts électoraux énumérés dans la deuxième cédule annexée au présent acte, à moins qu'il n'ait été passé à ses deuxième et troisième lectures dans l'assemblée législative avec le concours de la majorité des membres représentant toutes ces divisions ou districts électoraux; et la sanction ne sera donnée à aucun bill de cette nature à moins qu'une adresse n'ait été présentée au lieutenant-gouverneur par l'assemblée législative déclarant que tel bill a été ainsi passé. Constitution de l'assemblée législative de Québec.

3. *Ontario et Québec*

Première session des législatures.

81. Les législatures d'Ontario et de Québec, respectivement devront être convoquées dans le cours des six mois qui suivront l'union.

Convocation des assemblée législatives.

82. Le lieutenant-gouverneur d'Ontario et de Québec, devra de temps à autre, au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau de la province, convoquer l'assemblée législative de la province.

Restrictions quant à l'élection des personnes ayant des emplois.

83. Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement,—quiconque acceptera ou occupera dans la province d'Ontario ou dans celle de Québec, une charge, commission ou emploi, d'une nature permanente ou temporaire, à la nomination du lieutenant-gouverneur, auquel sera attaché un salaire annuel ou quelque honoraire, allocation, émolument ou profit d'un genre ou montant quelconque payé par la province, ne sera pas éligible comme membre de l'assemblée législative de cette province, ni ne devra y siéger ou voter en cette qualité; mais rien de contenu au présent article ne rendra inéligible aucune personne qui sera membre du conseil exécutif de chaque province respective ou qui remplira quelqu'une des charges suivantes, savoir: celles de procureur-général, secrétaire et régistraire de la province, trésorier de la province, commissaire des terres de la couronne, et commissaire d'agriculture et des travaux publics, et,—dans la province de Québec, celle de solliciteur général,—ni ne la rendra inhabile à siéger ou à voter dans la chambre pour laquelle elle est élue, pourvu qu'elle soit élue pendant qu'elle occupera cette charge.

Continuation des lois actuelles d'élection.

84. Jusqu'à ce que les législatures respectives de Québec et Ontario, en ordonnent autrement,—toutes les lois en force dans ces provinces respectives, à l'époque de l'union, concernant les questions suivantes ou aucune d'elles, savoir: l'éligibilité ou l'inégibilité des candidats ou des membres de l'assemblée du Canada,—les qualifications et l'absence des qualifications requises des votants,—les serments exigés des votants,—les officiers-rapporteurs, leurs pouvoirs et leurs devoirs,—le mode de procéder aux élections,—le temps que celles-ci peuvent durer,—la décision des élections contestées et les procédures y incidentes,—les vacations des sièges en parlement, et l'émission et l'exécution de nouveaux brefs dans les cas de vacations occasionnées par d'autres causes que la dissolution,—s'appliqueront respectivement aux élections des membres élus pour les assemblées législatives d'Ontario et Québec respectivement.

Mais jusqu'à ce que la législature d'Ontario en ordonne autrement, à chaque élection d'un membre de l'assemblée législative d'Ontario pour le district d'Algoma, outre les personnes ayant droit de vote en vertu de la loi de la province du Canada, tout sujet anglais du sexe masculin âgé de vingt et un ans ou plus, et tenant feu et lieu, aura droit de vote.

Durée des assemblées législatives.

85. La durée de l'assemblée législative d'Ontario et de l'assemblée législative de Québec ne sera que de quatre ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le lieutenant-gouverneur de la province.

Session annuelle de la législature.

86. Il y aura une session de la législature d'Ontario et de celle de Québec, une fois au moins chaque année, de manière qu'il ne s'écoule

pas un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session de la législature dans chaque province, et sa première séance dans la session suivante.

87. Les dispositions suivantes du présent acte, concernant la Chambre des Communes du Canada, s'étendront et s'appliqueront aux assemblées législatives d'Ontario et de Québec, savoir: les dispositions relatives à l'élection d'un orateur en première instance et lorsqu'il surviendra des vacances,—aux devoirs de l'orateur,—à l'absence de ce dernier,—au quorum et au mode de votation,—tout comme si ces dispositions étaient ici décrétées et expressément rendues applicables à chaque assemblée législative. Orateur, quorum, etc.

4. *Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick*

88. La constitution de la législature de chacune des provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick continuera, sujette aux dispositions du présent acte, d'être celle en existence à l'époque de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité du présent acte; et la chambre d'assemblée du Nouveau-Brunswick en existence lors de la passation du présent acte devra, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute, continuer d'exister pendant la période pour laquelle elle a été élue. Constitution de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick.

5. *Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse*

89. Chacun des lieutenants-gouverneurs d'Ontario, de Québec et de la Nouvelle-Ecosse devra faire émettre des brefs pour la première élection des membres de l'assemblée législative selon telle forme et par telle personne qu'il jugera à propos, et à telle époque et adressés à tel officier-rapporteur que prescrira le gouverneur général, de manière que la première élection d'un membre de l'assemblée pour un district électoral ou une subdivision de ce district puisse se faire aux mêmes temps et lieux que l'élection d'un membre de la Chambre des Communes du Canada pour ce district électoral. Première élection.

6. *Les quatre provinces*

90. Les dispositions suivantes du présent acte, concernant le parlement du Canada, savoir:—les dispositions relatives aux bills d'appropriation et d'impôts, à la recommandation de votes de deniers, à la sanction des bills, au désaveu des actes, et à la signification du bon plaisir quant aux bills réservés,—s'étendront et s'appliqueront aux législatures des différentes provinces, tout comme si elles étaient ici décrétées et rendues expressément applicables aux provinces respectives et à leurs législatures, en substituant toutefois le lieutenant-gouverneur de la province au gouverneur général, le gouverneur général à la Reine et au secrétaire d'Etat, un an à deux ans, et la province au Canada. Application aux législatures des dispositions relatives aux crédits, etc.

VI. DISTRIBUTION DES POUVOIRS LÉGISLATIFS

POUVOIRS DU PARLEMENT

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte Autorité législative du parlement du Canada.

exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

1. La dette et la propriété publiques.
2. La réglementation du trafic et du commerce.
3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.
4. L'emprunt de deniers sur le crédit public.
5. Le service postal.
6. Le recensement et les statistiques.
7. La milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays.
8. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.
9. Les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable.
10. La navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*).
11. La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine.
12. Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.
13. Les passages d'eau (*ferries*) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces.
14. Le cours monétaire et le monnayage.
15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.
16. Les caisses d'épargne.
17. Les poids et mesures.
18. Les lettres de change et les billets à ordre.
19. L'intérêt de l'argent.
20. Les offres légales.
21. La banqueroute et la faillite.
22. Les brevets d'invention et de découverte.
23. Les droits d'auteur.
24. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.
25. La naturalisation et les aubains.
26. Le mariage et le divorce.
27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.
28. L'établissement, le maintien, et l'administration des pénitenciers.
29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

POUVOIRS EXCLUSIFS DES LÉGISLATURES PROVINCIALES

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir: **Sujets soumis au contrôle exclusif de la législation provinciale.**

1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur;
2. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour les objets provinciaux;
3. Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province;
4. La création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux;
5. L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent;
6. L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de correction dans la province;
7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine;
8. Les institutions municipales dans la province;
9. Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux, ou municipaux;
10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes:
    a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au delà des limites de la province;
    b. Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;
    c. Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces;
11. L'incorporation de compagnies pour des objets provinciaux;
12. La célébration du mariage dans la province;
13. La propriété et les droits civils dans la province;
14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;
15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article;
16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

ÉDUCATION

Législation au sujet de l'éducation.

93. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes:

(1) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'union, par la loi à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (*denominational*);

(2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et sont par le présent étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec;

(3) Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi, lors de l'union, ou sera subséquemment établi par la législature de la province,—il pourra être interjeté appel au gouverneur général en conseil de tout acte ou décision d'aucune autorité provinciale affectant aucun des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholiques romaines des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation;

(4) Dans le cas où il ne serait pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le gouverneur général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, —ou dans le cas où quelque décision du gouverneur général en conseil, sur appel interjeté en vertu du présent article, ne serait pas mise à exécution par l'autorité provinciale compétente,—alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le parlement du Canada pourra décréter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur général en conseil sous l'autorité de ce même article.

UNIFORMITÉ DES LOIS DANS ONTARIO, LA NOUVELLE-ÉCOSSE ET LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Uniformité des lois dans trois provinces.

94. Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte,—le parlement du Canada poura adopter des mesures à l'effet de pourvoir à l'uniformité de toutes les lois ou de parties des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, et de la procédure dans tous les tribunaux ou aucun des tribunaux de ces trois provinces; et depuis et après la passation d'aucun acte à cet effet, le pouvoir du parlement du Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncés dans tel acte, sera illimité, nonobstant toute chose au contraire dans le présent acte; mais tout acte du parlement du Canada pourvoyant à cette uniformité n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adopté et décrété par la législature de cette province.

AGRICULTURE ET IMMIGRATION

95. Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par le présent déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera pas incompatible avec aucun des actes du parlement du Canada. Pouvoir concurrent de décréter des lois au sujet de l'agriculture, etc.

VII. JUDICATURE

96. Le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick. Nomination des juges.

97. Jusqu'à ce que les lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, et à la procédure dans les cours de ces provinces, soient rendues uniformes, les juges des cours de ces provinces qui seront nommés par le gouverneur général devront être choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces provinces. Choix des juges dans Ontario, etc.

98. Les juges des cours de Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province. Choix des juges dans Québec.

99. Les juges des cours supérieures resteront en charge durant bonne conduite, mais ils pourront être démis de leurs fonctions par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes. Conditions auxquelles les juges des cours supérieures exerceront leurs fonctions.

100. Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le parlement du Canada. Salaires, etc., des juges.

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada. Cour générale d'appel, etc.

VIII. REVENUS; DETTES; ACTIFS; TAXE

102. Tous les droits et revenus que les législatures respectives du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, avant et à l'époque de l'union, avaient le pouvoir d'approprier,—sauf ceux réservés par le présent acte aux législatures respectives des provinces, ou qui seront perçus par elles conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés par le présent acte,—formeront un fonds consolidé de revenu pour être approprié au service public du Canada de la manière et soumis aux charges prévues par le présent acte. Création d'un fonds consolidé de revenu.

Frais de perception, etc.

103. Le fonds consolidé de revenu du Canada sera permanemment grevé des frais, charges et dépenses encourus pour le percevoir, administrer et recouvrer, lesquels constitueront la première charge sur ce fonds et pourront être soumis à telles révision et vérification qui seront ordonnées par le gouverneur général en conseil jusqu'à ce que le parlement y pourvoie autrement.

Intérêt des dettes publiques provinciales.

104. L'intérêt annuel des dettes publiques des différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, lors de l'union, constituera la seconde charge sur le fonds consolidé de revenu du Canada.

Traitement du gouverneur-général.

105. Jusqu'à modification par le parlement du Canada, le salaire du gouverneur général sera de dix mille louis, cours sterling du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande; cette somme sera acquittée sur le fonds consolidé de revenu du Canada et constituera la troisième charge sur ce fonds.

Emploi du fonds consolidé.

106. Sujet aux différents paiements dont est grevé par le présent acte le fonds consolidé de revenu du Canada, ce fonds sera approprié par le parlement du Canada au service public.

Transfert des valeurs, etc.

107. Tous les fonds, argent en caisse, balances entre les mains des banquiers et valeurs appartenant à chaque province à l'époque de l'union, sauf les exceptions énoncées au présent acte, deviendront la propriété du Canada et seront déduits du montant des dettes respectives, des provinces lors de l'union.

Transfert des propriétés énumérées dans la cédule.

108. Les travaux et propriétés publics de chaque province, énumérés dans la troisième cédule annexée au présent acte, appartiendront au Canada.

Propriété des terres, mines, etc.

109. Toutes les terres, mines, minéraux et réserves royales appartenant aux différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick lors de l'union, et toutes les sommes d'argent alors dues ou payables pour ces terres, mines, minéraux et réserves royales, appartiendront aux différentes provinces d'Ontario, Québec, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, dans lesquelles ils sont sis et situés, ou exigibles, restant toujours soumis aux charges dont ils sont grevés, ainsi qu'à tous intérêts autres que ceux que peut y avoir la province.

Actif et dettes provinciales.

110. La totalité de l'actif inhérent aux portions de la dette publique assumées par chaque province, appartiendra à cette province.

Responsabilité des dettes provinciales.

111. Le Canada sera responsable des dettes et obligations de chaque province existantes lors de l'union.

Responsabilité des dettes d'Ontario et Québec.

112. Les provinces d'Ontario et Québec seront conjointement responsables envers le Canada de l'excédent (s'il en est) de la dette de la province du Canada, si, lors de l'union, elle dépasse soixante-deux millions cinq cent mille piastres, et tenues au paiement de l'intérêt de cet excédent au taux de cinq pour cent par année.

113. L'actif énuméré dans la quatrième cédule annexée au présent acte, appartenant, lors de l'union, à la province du Canada, sera la propriété d'Ontario et Québec conjointement. Actif d'Ontario et Québec.

114. La Nouvelle-Ecosse sera responsable envers le Canada de l'excédent (s'il en est) de sa dette publique si, lors de l'union, elle dépasse huit millions de piastres, et tenue au paiement de l'intérêt de cet excédent au taux de cinq pour cent par année. Dette de la Nouvelle-Ecosse.

115. Le Nouveau-Brunswick sera responsable envers le Canada de l'excédent (s'il en est) de sa dette publique, si, lors de l'union, elle dépasse sept millions de piastres, et tenu au paiement de l'intérêt de cet excédent au taux de cinq pour cent par année. Dette du Nouveau-Brunswick.

116. Dans le cas où, lors de l'union, les dettes publiques de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick seraient respectivement moindres que huit millions et sept millions de piastres, ces provinces auront droit de recevoir, chacune, du gouvernement du Canada, en paiements semi-annuels et d'avance, l'intérêt au taux de cinq pour cent par année sur la différence qui existera entre le chiffre réel de leurs dettes respectives et le montant ainsi arrêté. Paiement d'intérêt à la Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick.

117. Les diverses provinces conserveront respectivement toutes leurs propriétés publiques dont il n'est pas autrement disposé dans le présent acte,—sujettes au droit du Canada de prendre les terres ou les propriétés publiques dont il aura besoin pour les fortifications ou la défense du pays. Propriétés publiques provinciales.

118. Les sommes suivantes seront annuellement payées par le Canada aux diverses provinces pour le maintien de leurs gouvernements et législatures: Subventions aux provinces.

Ontario	$ 80,000
Québec	70,000
Nouvelle-Ecosse	60,000
Nouveau-Brunswick	50,000
Total	$260,000

Et chaque province aura droit à une subvention annuelle de quatre-vingts centins par chaque tête de la population, constatée par le recensement de mil huit cent soixante-et-un, et—en ce qui concerne la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick—par chaque recensement décennal subséquent, jusqu'à ce que la population de chacune de ces deux provinces s'élève à quatre cent mille âmes, chiffre auquel la subvention demeurera dès lors fixée. Ces subventions libéreront à toujours le Canada de toutes autres réclamations, et elles seront payées semi-annuellement et d'avance à chaque province; mais le gouvernement du Canada déduira de ces subventions, à l'égard de chaque province, toutes sommes d'argent exigibles comme intérêt sur la dette publique de cette province si elle excède les divers montants stipulés dans le présent acte.

119. Le Nouveau-Brunswick recevra du Canada, en paiements semi-annuels et d'avance, durant une période de dix ans à compter de l'union, une subvention supplémentaire de soixante-trois mille piastres Subvention additionnelle au Nouveau-Brunswick.

par année; mais tant que la dette publique de cette province restera au-dessous de sept millions de piastres, il sera déduit sur cette somme de soixante-trois mille piastres, un montant égal à l'intérêt à cinq pour cent par année sur telle différence.

Forme des paiements.

120. Tous les paiements prescrits par le présent acte, ou destinés à éteindre les obligations contractées en vertu d'aucun acte des provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick respectivement et assumés par le Canada, seront faits, jusqu'à ce que le parlement du Canada l'ordonne autrement, en la forme et manière que le gouverneur général en conseil pourra prescrire de temps à autre.

Manufactures canadiennes, etc.

121. Tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces.

Continuation des lois de douane et d'accise.

122. Les lois de douane et d'accise de chaque province demeureront en force, sujettes aux dispositions du présent acte, jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par le parlement du Canada.

Exportation et importation entre deux provinces.

123. Dans le cas où des droits de douane seraient, à l'époque de l'union, imposables sur des articles, denrées ou marchandises, dans deux provinces, ces articles, denrées ou marchandises pourront, après l'union, être importés de l'une de ces deux provinces dans l'autre, sur preuve du paiement des droits de douane dont ils sont frappés dans la province d'où ils sont exportés, et sur paiement de tout surplus de droits de douane (s'il en est) dont ils peuvent être frappés dans la province où ils sont importés.

Impôts sur les bois au Nouveau-Brunswick.

124. Rien dans le présent acte ne préjudiciera au privilège garanti au Nouveau-Brunswick de prélever sur les bois de construction les droits établis par le chapitre quinze du titre trois des statuts revisés du Nouveau-Brunswick, ou par tout acte l'amendant avant ou après l'union, mais n'augmentant pas le chiffre de ces droits; et les bois de construction des provinces autres que le Nouveau-Brunswick ne seront pas passibles de ces droits.

Terres publiques, etc., exemptées des taxes.

125. Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation.

Fonds consolidé du revenu provincial.

126. Les droits et revenus que les législatures respectives du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick avaient, avant l'union, le pouvoir d'approprier, et qui sont, par le présent acte, réservés aux gouvernements ou législatures des provinces respectives, et tous les droits et revenus perçus par elles conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés par le présent acte, formeront dans chaque province un fonds consolidé de revenu qui sera approprié au service public de la province.

IX. DISPOSITIONS DIVERSES

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

127. Quiconque étant, lors de la passation du présent acte, membre du conseil législatif du Canada, de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick, et auquel un siège dans le Sénat sera offert, ne l'acceptera pas dans les trente jours, par écrit revêtu de son seing et adressé au gouverneur général de la province du Canada ou au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick (selon le cas), sera censé l'avoir refusé; et quiconque étant, lors de la passation du présent acte, membre du conseil législatif de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick, et acceptera un siège dans le Sénat, perdra par le fait même son siège à ce conseil législatif. Conseillers législatifs des provinces devenant sénateurs.

128. Les membres du Sénat ou de la Chambre des Communes du Canada devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le gouverneur général ou quelque personne à ce par lui autorisée,—et pareillement, les membres du conseil législatif ou de l'assemblée législative d'une province devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le lieutenant-gouverneur de la province ou quelque personne à ce par lui autorisée,—le serment d'allégeance énoncé dans la cinquième cédule annexée au présent acte; et les membres du Sénat du Canada et du conseil législatif de Québec devront aussi, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le gouverneur-général ou quelque personne à ce par lui autorisée, la déclaration des qualifications énoncée dans la même cédule. Serment d'allégeance, etc.

129. Sauf toute disposition contraire prescrite par le présent acte,—toutes les lois en force en Canada, dans la Nouvelle-Ecosse ou le Nouveau-Brunswick, lors de l'union,—tous les tribunaux de juridiction civile et criminelle,—toutes les communications, pouvoirs et autorités ayant force légale,—et tous les officiers judiciaires, administratifs et ministériels, en existence dans ces provinces à l'époque de l'union, continueront d'exister dans les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick respectivement, comme si l'union n'avait pas eu lieu; mais ils pourront, néanmoins (sauf les cas prévus par des actes du parlement de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués, abolis ou modifiés par le parlement du Canada, ou par la législature de la province respective, conformément à l'autorité du parlement ou de cette législature en vertu du présent acte. Les lois, tribunaux et fonctionnaires actuels continueront d'exister, etc.

130. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, tous les officiers des diverses provinces ayant à remplir des devoirs relatifs à des matières autres que celles tombant dans les catégories de sujets assignés exclusivement par le présent acte aux législatures des provinces, seront officiers du Canada et continueront à remplir les devoirs de leurs charges respectives sous les mêmes obligations et pénalités que si l'union n'avait pas eu lieu. Fonctionnaires transférés au service du Canada.

Nomination des nouveaux officiers.

131. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement,—le gouverneur général en conseil pourra de temps à autre nommer les officiers qu'il croira nécessaires ou utiles à l'exécution efficace du présent acte.

Obligations naissant des traités.

132. Le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire Britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.

Usage facultatif et obligatoire des langues française et anglaise.

133. Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidorie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité du présent acte, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les actes du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimés et publiés dans ces deux langues.

Ontario et Québec

Nomination des fonctionnaires exécutifs pour Ontario et Québec.

134. Jusqu'à ce que la législature d'Ontario et de Québec en ordonne autrement,—les lieutenants-gouverneurs d'Ontario et de Québec pourront, chacun, nommer sous le grand sceau de la province, les fonctionnaires suivants qui resteront en charge durant bon plaisir, savoir: le procureur-général, le secrétaire et régistraire de la province, le trésorier de la province, le commissaire des terres de la couronne, et le commissaire d'agriculture et des travaux publics, et,—en ce qui concerne Québec,—le solliciteur-général; ils pourront aussi, par ordonnance du lieutenant-gouverneur en conseil, prescrire de temps à autre les attributions de ces fonctionnaires et des divers départements placés sous leur contrôle ou dont ils relèvent, et des officiers et employés y attachés; et ils pourront également nommer d'autres fonctionnaires qui resteront en charge durant bon plaisir, et prescrire, de temps à autre, leurs attributions et celles des divers départements placés sous leur contrôle ou dont ils relèvent, et des officiers et employés y attachés.

Pouvoirs, devoirs, etc., des fonctionnaires exécutifs.

135. Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement,—tous les droits, pouvoirs, devoirs, fonctions, obligations ou attributions conférés ou imposés aux procureur-général, solliciteur-général, secrétaire et régistraire de la province du Canada, ministre des finances, commissaires des terres de la couronne, commissaire des travaux publics, et ministre de l'agriculture et receveur-général, lors de la passation du présent acte par toute loi, statut ou ordonnance du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada,—n'étant pas ailleurs incompatibles avec le présent acte,—seront conférés ou imposés à tout fonctionnaire qui sera nommé par le lieutenant-gouverneur pour l'exécution de ces fonctions ou d'aucune d'elles; le commissaire d'agriculture et des travaux publics remplira les devoirs et les fonctions de ministre d'agriculture prescrits, lors de la passation du présent acte, par la loi de la province du Canada, ainsi que ceux de commissaire des travaux publics.

136. Jusqu'à modification par le lieutenant-gouverneur en conseil,— les grands sceaux d'Ontario et de Québec respectivement seront les mêmes ou d'après le même modèle que ceux usités dans les provinces du Haut et du Bas-Canada respectivement avant leur union comme province du Canada. Grands sceaux.

137. Les mots " et de là jusqu'à la fin de la prochaine session de la législature ", ou autres mots de la même teneur, employés dans aucun acte temporaire de la province du Canada non expiré avant l'union, seront censés signifier la prochaine session du parlement du Canada, si l'objet de l'acte tombe dans la catégorie des pouvoirs attribués à ce parlement et définis dans la présente constitution, si non, aux prochaines sessions des législatures d'Ontario et de Québec respectivement, si l'objet de l'acte tombe dans la catégorie des pouvoirs attribués à ces législatures et définis dans le présent acte. Interprétation des actes temporaires.

138. Depuis et après l'époque de l'union, l'insertion des mots " Haut-Canada " au lieu " d'Ontario ", ou " Bas-Canada " au lieu de " Québec ", dans tout acte, bref, procédure, plaidoirie, document, matière ou chose, n'aura pas l'effet de l'invalider. Citations erronées.

139. Toute proclamation sous le grand sceau de la province du Canada, lancée antérieurement à l'époque de l'union, pour avoir effet à une date postérieure à l'union, qu'elle ait trait à cette province ou au Haut-Canada ou au Bas-Canada, et les diverses matières et choses y énoncées auront et continueront d'y avoir la même force et le même effet que si l'union n'avait pas eu lieu. Proclamations ne devant prendre effet qu'après l'union.

140. Toute proclamation dont l'émission sous le grand sceau de la province du Canada est autorisée par quelque acte de la législature de la province du Canada, quelle ait trait à cette province ou au Haut-Canada ou au Bas-Canada,—et qui n'aura pas été lancée avant l'époque de l'union, pourra l'être par le lieutenant-gouverneur d'Ontario ou de Québec (selon le cas), sous le grand sceau de la province; et, à compter de l'émission de cette proclamation, les diverses matières et choses y énoncées auront et continueront d'avoir la même force et le même effet dans Ontario ou Québec que si l'union n'avait pas eu lieu. Proclamations lancées après l'union.

141. Le pénitencier de la province du Canada, jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, sera et continuera d'être le pénitencier d'Ontario et de Québec. Pénitencier.

142. Le partage et la répartition des dettes, crédits, obligations, propriétés et de l'actif du Haut et du Bas-Canada seront renvoyés à la décision de trois arbitres, dont l'un sera choisi par le gouvernement d'Ontario, l'un par le gouvernement de Québec, et l'autre par le gouvernement du Canada ; le choix des arbitres n'aura lieu qu'après que le parlement du Canada et les législatures d'Ontario et de Québec auront été réunis; l'arbitre choisi par le gouvernement du Canada ne devra être domicilié ni dans Ontario ni dans Québec. Dettes renvoyées à l'arbitrage.

143. Le gouverneur général en conseil pourra de temps à autre ordonner que les archives, livres et documents de la province du Canada qu'il jugera à propos de désigner, soient remis et transférés à Ontario ou à Québec, et ils deviendront dès lors la propriété de cette province; toute copie ou extrait de ces documents, dûment certifiée par l'officier ayant la garde des originaux, sera reçue comme preuve. Partage des archives.

Etablissement de townships dans Québec.

144. Le lieutenant-gouverneur de Québec pourra, de temps à autre, par proclamation sous le grand sceau de la province devant venir en force au jour y mentionné, établir des townships dans les parties de la province de Québec dans lesquelles il n'en a pas encore été établi, et en fixer les tenants et aboutissants.

X. CHEMIN DE FER INTERCOLONIAL

Obligation du gouvernement du Canada de construire ce chemin de fer.

145. Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ont, par une commune déclaration, exposé que la construction du chemin de fer intercolonial était essentielle à la consolidation de l'union de l'Amérique britannique du Nord, et à son acceptation par la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, et qu'elles ont en conséquence arrêté que le gouvernement du Canada devait l'entreprendre sans délai: à ces causes, pour donner suite à cette convention, le gouvernement et le parlement du Canada seront tenus de commencer, dans les six mois qui suivront l'union, les travaux de construction d'un chemin de fer reliant le fleuve St. Laurent à la cité d'Halifax dans la Nouvelle-Ecosse et de les terminer sans interruption et avec toute la diligence possible.

XI. ADMISSION DES AUTRES COLONIES

Pouvoir d'admettre Terreneuve, etc.

146. Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très honorable Conseil Privé de Sa Majesté, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du parlement du Canada, et des chambres des législatures respectives des colonies ou provinces de Terreneuve, de l'Ile du Prince-Edouard et de la Colombie-Britannique, d'admettre ces colonies ou provinces, ou aucune d'elles dans l'union,—et, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du parlement du Canada, d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'union, aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver, conformément au présent; les dispositions de tous arrêtés en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

Représentation de Terreneuve et l'Ile du Prince-Edouard au Sénat.

147. Dans le cas de l'admission de Terre-Neuve et de l'Ile du Prince-Edouard, ou de l'une ou de l'autre de ces colonies, chacune aura droit d'être représentée par quatre membres dans le Sénat du Canada; et (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) dans le cas de l'admission de Terreneuve, le nombre normal des sénateurs sera de soixante-seize et son maximum de quatre-vingt-deux; mais lorsque l'Ile du Prince-Edouard sera admise, elle sera censée comprise dans la troisième des trois divisions en lesquelles le Canada est, relativement à la composition du Sénat, partagé par le présent acte; et, en conséquence, après l'admission de l'Ile du Prince-Edouard, que Terre-Neuve soit admise ou non, la représentation de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick dans le Sénat, au fur et à mesure que des sièges deviendront vacants, sera réduite de douze à dix membres respectivement; la représentation de chacune de ces provinces ne sera jamais augmentée au delà de dix membres, sauf sous l'autorité des dispositions du présent acte relatives à la nomination de trois ou six sénateurs supplémentaires en conséquence d'un ordre de la Reine.

CÉDULES

Il y a cinq cédules à l'Acte. Elles sont sans importance pour les fins présentes.

COMPARAISON DES RÉSOLUTIONS DE LONDRES AVEC LE TEXTE DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD

RÉS. DE LONDRES, 1866

Nº 1 Cette résolution imprègne l'Acte tout entier. Elle se manifeste dans l'exposé des motifs et dans:

(*a*) Les articles 3 à 8 (Partie II, "*Union*" — *des provinces constituant le Dominion*);

(*b*) Les articles 9 à 16 (Partie III, "*Pouvoir exécutif*" *du Dominion*);

(*c*) Les articles 17 à 57 (Partie IV, "*Pouvoir législatif*" *du Dominion*);

(*d*) Les articles 58 à 90 (Partie V, "*Constitutions provinciales*", qui embrasse les pouvoirs exécutifs et législatifs des provinces);

(*e*) Les articles 91 à 95 (soit la Partie VI, "*Distribution des pouvoirs législatifs*" entre le Dominion et les provinces);

(*f*) Les articles 96 à 101 (Partie VII, "*Judicature*", qui vise les tribunaux fédéraux et provinciaux);

(*g*) Les articles 102 à 126 (soit la Partie VIII, "*Revenus, Dettes, Actif, Taxes*", répartis entre le Dominion et les provinces);

(*h*) Les articles 127 à 144 (Partie IX, "*Dispositions diverses*", qui ont trait surtout à l'Ontario et à Québec);

(*i*) L'article 145 (Partie X, "*Chemins de fer intercolonial*") et

(*j*) Les articles 146 et 147 (Partie XI, "Admission des autres colonies" dans le Dominion).

Quant à la réserve formulée dans la première des résolutions de Londres, on verra que chacune des trois délégations des trois provinces (le Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick) qui, en 1867, sont entrées dans la Confédération, ont approuvé la 67e des résolutions de Londres, laquelle priait le parlement impérial de sanctionner par voie législative "les principes *adoptés par cette Conférence*", c'est-à-dire celle de *Londres*. La sanction sollicitée a été donnée à la demande du gouvernement anglais qui, ainsi qu'on le verra, participa avec les délégués à la préparation de cinq projets de lois préliminaires et d'un bill définitif qui a été ensuite adopté sans modification sous le titre d'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867. Chacune des délégations intéressées a soumis ensuite cet Acte à son gouvernement provincial et à sa législature, comme un texte représentant une exécution satisfaisante du mandat confié à la délégation par la province qui l'avait choisie. Par conséquent, admettant la véracité des faits énoncés, nous pensons que les prescriptions de la première des résolutions de Londres ont été remplies.

N° 2 Il est effectivement donné suite à cette résolution qui, à l'instar des n°s 1 et 3, ne diffère pas de la résolution correspondante de 1864 adoptée à la conférence de Québec, par les articles 91 à 95 inclusivement (Partie VI, "Distribution des pouvoirs législatifs"), en ce qui regarde le "système de fédération", et par les articles 146 et 147 qui prévoient l'admission future des autres colonies de l'Amérique britannique du Nord. L'octroi du pouvoir législatif entraîne, en droit, tout pouvoir exécutif nécessaire à cet égard. En outre, — pour ne pas revenir sur la résolution n° 1 — l'Acte crée pour l'Ontario et le Québec (les seules provinces parties à la Confédération dont la compétence exécutive et législative repose sur un texte juridique, car la province du Canada est un territoire conquis) la législature et le gouvernement nécessaires auxquels pourront être attribués toute la compétence et tous les pouvoirs, l'autorité et les privilèges, etc., conférés ou existants. Reposant sur la pré-

rogative royale de droit coutumier, les législatures et gouvernements de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick *continuèrent à exister sous le régime confédératif.* L'Acte ne prévoit aucune nouvelle constitution pour ces deux provinces. Il restreint simplement leur pouvoir législatif, à l'avantage du Dominion, d'où diminution accessoire et analogue de leur ancien pouvoir exécutif.

N° 3 Voir le préambule et se reporter aux notes sur la résolution n° 1.

N° 4 Voir l'article 9 relativement au souverain et les articles 10 à 14, pour ce qui est des représentants du souverain.

N° 5 Voir l'article 15.

N° 6 Voir les articles 17 à 20.

N° 7 Voir les articles 21 et 22.

N° 8 Voir l'article 22.

N° 9 Voir l'article 147.

N° 10 Voir l'article 147.

N° 11 Voir l'article 146.

N° 12 Voir les articles 23 (5), 24, 29 et 31 (1).

N° 13 Voir les articles 23 et 27 (5).

N° 14 Voir l'article 33.

N° 15 Le texte s'écarte ici de celui de la résolution. D'après celle-ci, les premiers sénateurs auraient été choisis parmi les membres des conseils législatifs provinciaux. L'article 25 de l'Acte élimine cette prescription. Cela s'est fait à la demande des délégués, comme il ressort d'avant-projets de l'Acte rédigés par la Conférence de Londres, de débats subséquents au Nouveau-Brunswick et d'autres sources.

N° 16 Voir l'article 34. Cette disposition présente une divergence avec le texte de la résolution, en ce que, sous son empire, le président du Sénat vote mais n'a pas droit à une voix prépondérante. L'article exprime l'intention véritable des auteurs de la résolution. Une "voix prépondé-

rante" comporte un partage égal dû à l'intervention de celui qui a cette voix et son droit de voter de nouveau pour mettre fin à l'impasse.

N° 17 Voir l'article 22 (3).

N° 18 Voir l'article 37.

N° 19 La résolution n° 19 n'est pas incluse dans l'Acte. Elle était manifestement superflue *en 1867,* étant donné que des élections générales devaient avoir lieu *immédiatement.*

N° 20 Voir l'article 51 (5).

N° 21 Voir l'article 51 (1), (2) et (4).

N° 22 Voir l'article 51 (4).

N° 23 Voir l'article 51 (3).

N° 24 Voir l'article 52.

N° 25 Voir l'article 41. Cet article ajoute aux sujets mentionnés dans la résolution nº 25 une disposition relative aux conditions requises des électeurs du district d'Algoma. Cet ajouté a été inséré à la demande de la délégation de l'Ontario, l'unique intéressée en la matière. *Voir Pope, page 93.*

N° 26 Voir l'article 50.

N° 27 Voir l'article 20.

N° 28 Voir l'article 91 (où la résolution est insérée) et l'article 92 (10). Les "paragraphes" suivants de la résolution n° 28 de la Conférence de Londres correspondent à un "paragraphe" équivalent de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, bien que les numéros ne soient pas nécessairement les mêmes: numéros 1, 2, 3, 4, 5, 10 à 13 et 15 à 30. Quant au paragraphe 3, il est reproduit, délesté du mot inutile "tous", au paragraphe 3 de l'article 91 de l'Acte. Le paragraphe 6 est une des exceptions figurant à l'article 92, le paragraphe 10, ainsi que les paragraphes 7, 8 et 9. La mention relative à la constitution des compagnies de télégraphe, qui n'a pas sa raison d'être dans la résolution n° 28, au paragraphe 8, est omise, comme il convient. Cette mention spéciale aurait pu contribuer à res-

treindre le pouvoir général du fédéral de constituer légalement des compagnies. Le paragraphe 14 est partie du paragraphe 11 de l'article 91 de l'Acte qui renferme l'ajouté suivant: "et l'établissement et le maintien des hôpitaux de marine". L'ajouté confirme l'exception énoncée à la fin du paragraphe 7 de l'article 92, laquelle exception, attachée au paragraphe 29 de l'article 91, rend superflu l'ajouté susmentionné au paragraphe 14. Le paragraphe 32 de la 28e résolution constitue dans l'Acte un article distinct, l'article 94, qui débute par une clause *nonobstante* manifestement appropriée comme dans le cas de tous les paragraphes analogues de la 28e résolution qui ne figurent pas dans l'article 91. Le paragraphe 33 de la 28e résolution se trouve maintenant dans l'article 101 de l'Acte qui renferme aussi la 31e résolution. L'article 101 contient aussi une clause *nonobstante.* Les paragraphes 34 et 35 de la même résolution sont développés dans l'article 95 de l'Acte, lequel article ne contient pas de clause *nonobstante,* pour la raison que l'"agriculture" et l'"immigration" sont toutes deux du ressort du fédéral quant à leur aspect *local* aussi bien que fédéral, chaque province ayant compétence sur son territoire concurremment avec le pouvoir central, à moins que le Dominion n'ait déjà légiféré dans ce domaine législatif, à l'époque où la province cherche à le faire. Le paragraphe 36 de la 28e résolution est reproduit dans la partie préliminaire de l'article 91 de l'Acte.

N° 29 Incorporée dans l'article 132.

N° 30 Voir l'article 18. Le mode d'exécution est amélioré, mais la fin visée par la résolution est pleinement réalisée.

N° 31 Incorporée dans l'article 101 qui contient aussi le paragraphe 33 de la 28e résolution.

N° 32 La partie de la résolution relative aux tribunaux et aux juges est supprimée. Les juges étaient liés par leur charge. Quant aux officiers des provinces, la résolution refondue subsiste comme article 130 de l'Acte.

N° 33 Voir l'article 100. L'article modifie la résolution en excluant les juges des Cours de vérification de la Nouvelle-Ecosse (et par la 36e résolution) en incluant les juges des Cours de l'amirauté.

N° 34 Voir l'article 97 refondu.

N° 35 Voir l'article 98.

N° 36 Cette résolution est incluse dans l'article 100 avec la 33e résolution.

N° 37 Voir l'article 99.

N° 38 Voir, quant à une partie, l'article 58, et quant au reste, l'article 59.

N° 39 Voir l'article 60 refondu.

N° 40 On n'a jamais eu l'intention de *donner suite* à cette résolution. Il ne pouvait en être autrement, car des provinces *inexistantes* (Québec et Ontario) ne pouvaient établir des gouvernements et des législatures pour *elles-mêmes* et la province du Canada ne pouvait le faire pour *elles,* d'après les prescriptions de la résolution. En outre, seule la province du Canada devait sa création à une loi (Acte de Québec, 1774). La Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick devaient la leur à la prérogative royale de droit coutumier. Toutes deux possédant un " gouvernement " et une " législature " susceptibles de se continuer et de les accompagner à leur entrée dans la Confédération, la résolution les aurait contraintes sans nécessité à les abandonner pour en créer d'autres tirant leur origine d'une *loi* (Acte de l'Amérique britannique du Nord). On entendait donner suite à la résolution avant l'établissement de la Confédération, (ainsi que la chose a été menée plus ou moins à bonne fin), alors que l'on insérerait dans l'Acte de la Confédération les dispositions adoptées. On suivit ce plan. En 1867, Macdonald et Cartier se rendirent à Londres, autorisés par la Législature du Canada à pourvoir à Londres, par le projet de loi du parlement impérial, à l'établissement de nouvelles constitutions provinciales pour le Bas et le Haut-Canada dont on n'avait pas encore choisi les nouveaux noms. (*Voir les résolutions*

aux pages 89 et suivantes de Pope.) La résolution fut mise au rancart et remplacée par le texte composé des 27 articles commençant par l'article 63 et se terminant par l'article 90, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Par conséquent, en ce qui regarde les conseils exécutifs, voir pour l'Ontario et le Québec l'article 63, et pour la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, l'article 64, qui assure l'*existence* de l'autorité. Puis suit l'article 65 qui se borne à l'Ontario et au Québec pour la raison que les pouvoirs, attributions et fonctions dont il traite se continuent en droit coutumier dans le cas de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick (ces provinces ne constituant pas de nouvelles provinces aux fins de l'Acte), du fait de la *continuation* de leurs législatures. (*Voir l'article 88.*) Les articles 66 et 67 ont trait au lieutenant-gouverneur et quand il y a lieu, à l'administrateur d'une province, et l'article 68 aux "sièges des gouvernements" des provinces. Les législatures de l'Ontario et du Québec sont créées et pleinement déterminées, la première par les articles 69 et 70, et la seconde par les articles 71 à 80, et les deux ensemble par les articles 81 à 87. Les législatures de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick sont *continuées* par l'article 88, subordonnément à l'Acte (soit l'article 92, paragraphe 1, et l'article 95) et la durée de l'Assemblée nouvellement élue du Nouveau-Brunswick était continuée jusqu'à l'expiration de son mandat, malgré l'établissement de la Confédération. L'Ontario, le Québec et le Nouvelle-Ecosse devaient tenir des élections générales provinciales (*article 89*) et des dispositions communes devaient s'appliquer aux quatre provinces (*article 90*), quant aux lois concernant les crédits et les impôts, les subsides, la sanction royale, le désaveu et la réservation des projets de loi. (*Article 90.*)

Les provinces de l'île du Prince-Edouard et de la Colombie-Britannique, qui sont entrées dans la Confédération après 1867, ont aussi une constitution qui dérive de la prérogative royale de droit coutumier mentionnée plus haut, et à l'instar de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, elles sont entrées dans le Dominion en conservant

leurs constitutions provinciales, restreintes, mais non annulées, par les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Les *autres* provinces du Dominion,—non pas *toutes* les provinces du Dominion, comme certains auteurs l'ont affirmé ou donné à entendre,—ont été créées ou reconstituées par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il faut ajouter, cependant, en ce qui regarde les articles 66 et 67 de l'Acte relatifs aux lieutenants-gouverneurs, que l'article 66 figurait d'abord comme article 68 du "texte définitif" du projet d'Acte préparé par la Conférence et portant la mention "Revise 9 February, 1867" (auquel, soit dit en passant, on peut faire remonter séparément presque toutes les dispositions des articles 63 à 90 inclusivement de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord), et que l'article 67 de l'Acte dérive du texte primitif, appelé "ébauche" du projet de bill préparée par la conférence en janvier 1867 et subsiste jusqu'à la fin dans les avant-projets subséquents; et aussi que l'article 68 était la 52e des résolutions adoptées par la conférence.

N° 41 (1) "Paragraphe" 1. Incorporé dans l'article 92, "paragraphe" 1. L'article ajoute une clause *nonobstante* nécessaire et contient une exception également opportune en ce qui regarde la charge de lieutenant-gouverneur. Les constitutions du Dominion et des provinces dérivent également, au point de vue juridique, du souverain, et le lieutenant-gouverneur tout en étant nommé, juridiquement parlant, par un autre représentant du souverain, est à ce même point de vue le représentant du souverain en vertu d'une délégation régulière et valide à laquelle le souverain est partie, mais le souverain n'a pas renoncé davantage à sa prérogative et l'Acte impérial la sauvegarde ainsi.

N° 41(2) "Paragraphe" 2. Les mots "taxation directe" qui figurent au paragraphe 2 sont incorporés dans le paragraphe 2 de l'article 92 avec l'ajouté: "dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour les objets provinciaux". L'ajouté est inséré afin d'éviter tout conflit avec le paragraphe 3 de l'article 91, chose qui pourrait

résulter de l'insertion du mot " exclusivement " au début de l'article 92. Le reste du paragraphe 2 de la résolution est incorporé dans l'article 124, sans changement fondamental.

N° 41 (3) Le " paragraphe " 3 est maintenant le paragraphe 3 de l'article 92, le mot " seul " étant inséré avant le mot " crédit ", évidemment dans le but d'enlever aux provinces la faculté de légiférer sur les emprunts provinciaux contractés avec l'aide du fédéral, le cas échéant.

N° 41 (4) Le " paragraphe " 4, sans modification, constitue le paragraphe 4 de l'article 92.

N° 41 (5) Le " paragraphe " 5 de la résolution figure maintenant à l'article 95 de l'Acte. Voir plus haut, les notes sur la résolution 28 (34).

N° 41 (6) Le " paragraphe " 6 de la résolution est aussi incorporé dans l'article 95 de l'Acte.

N° 41 (7) Le " paragraphe " 7 de la résolution est incorporé dans l'article 93 de l'Acte. Le rédacteur et le proposeur de la résolution à la conférence de Londres a été M. Galt. L'article 93 est une refonte et amplifie quelque peu le texte, mais seulement en ce qui regarde les mesures que le fédéral pourra prendre, quand appel aura été interjeté, disposition qui ne figure pas dans la résolution. L'article 93 équivaut en substance au paragraphe 7 de la 41e résolution.

N° 41 (8) Le " paragraphe " 8 de la résolution est le paragraphe 5 de l'article 92, sauf que les mots " appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent " sont substitués aux mots " excepté les terres appartenant au gouvernement fédéral ". Le sens est le même.

N° 41 (9) Le " paragraphe " 9 de la résolution est le paragraphe 6 de l'article 92 portant l'ajouté: " dans la province ". Cela ne modifie aucunement le sens, puisque manifestement la province n'a compétence que dans le domaine local.

N° 41 (10) Le " paragraphe " 10 de la résolution est le paragraphe 7 de l'article 92, avec le même ajouté que celui que nous avons noté au sujet de " paragraphe " 9.

RÉS. DE LONDRES, 1866.

N° 41 (11) Le " paragraphe " 11 de la résolution est le paragraphe 8 de l'article 92, avec l'ajouté: " dans la province ".

N° 41 (12) Le " paragraphe " 12 de la résolution est le paragraphe 9 de l'article 92. Les mots " dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux " sont substitués aux mots " en vue d'un revenu local ".

N° 41 (13) Le " paragraphe " 13 de la résolution, qui comprend seulement les cinq mots suivants: " les travaux d'une nature locale " est maintenant incorporé dans le paragraphe 10 de l'article 92. Le texte est assez long, parce qu'il est rédigé de manière à inclure seulement " les travaux et entreprises d'une nature locale ", autres que ceux qui sont définis et énumérés au paragraphe 10. (Ces derniers travaux, etc., constituent, en vertu du paragraphe 29 de l'article 91, des entreprises et travaux de nature fédérale.) Voici en substance, les travaux et entreprises de *nature locale* qui sont ainsi expressément soustraits à la compétence législative des provinces:

(*a*) Les ouvrages déterminés, etc., qui relient une province à une autre ou à d'autres provinces;

(*b*) Les lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays britannique ou tout pays étranger;

(*c*) Les *travaux* qui, bien qu'entièrement situés dans la province, sont déclarés par le Parlement être également à l'avantage d'autres provinces. Etant donné que l'objet du paragraphe 10 de l'article 92 est de définir la compétence législative exclusive d'une province, il doit être régi par l'interprétation suivante:

1. Tous les *travaux, etc., d'une nature locale,* sauf les *travaux, etc., de nature locale spécifiés,* mais seulement *les travaux de nature locale,* etc., relèvent de l'autorité provinciale.

RÉS. DE LONDRES, 1866.

2. Tous les *travaux, etc.,* exceptés par le paragraphe 10, *bien que* de nature locale, et toutes les *autres entreprises,* etc., *autres que de nature locale* relèvent du fédéral.

Ce paragraphe 10 de l'article 92 diffère certes de la résolution à laquelle il se rapporte, mais il est également certain que les modifications sont l'œuvre de la conférence de Londres et non du parlement impérial. Le cinquième texte et censé être le texte " définitif " du Bill (revise du 9 février 1867) contenait, au moment où il fut revisé par la Conférence de Londres, comme paragraphe 8 de l'article 100 (lequel article est maintenant l'article 92 de l'Acte) les mots: " travaux et entreprises "; l'article 99 du même texte (concernant la compétence législative du Dominion) ne renfermait aucune mention des travaux et entreprises, mais un article différent qui était proposé, l'article 104 du même avant-projet, et intitulé: " Agriculture, Immigration et Travaux publics " (au sujet desquels on se proposait alors d'établir des *pouvoirs législatifs correspondants*) portait comme attributions du provincial: " 3. Travaux et entreprises dans la province " et mentionnait comme domaine relevant du fédéral les trois catégories de travaux et d'entreprises que le paragraphe 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, refonte du texte censément " définitif " de la Conférence, exceptait des pouvoirs des provinces. Il est donc manifeste que l'article 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord concorde avec les propositions présentées par les provinces primitives du Canada relativement à ce paragraphe de l'article en question.

Nº 41 (14) Le " paragraphe " 14 de la 41ᵉ résolution est ainsi libellé: " L'incorporation de compagnies privées ou locales, sauf pour ce qui concerne les matières assignées au parlement général." Le paragraphe 11 de l'article 92 de l'Acte se lit comme suit: " L'incorporation de compagnies pour des objets provinciaux." Le sens évident du " paragraphe " de la résolution est mieux rendu par le paragraphe de l'article.

Nº 41 (15) Le " paragraphe " 15 de la 41e résolution, relativement à " la célébration du mariage ", est devenu le paragraphe 12 de l'article 92 de l'Acte, et le reste du " paragraphe " 15 de la résolution est le paragraphe 13 du même article de l'Acte, sauf que les mots: " dans la province " sont ajoutés comme de coutume et que, dans les deux cas, les mots " excepté en ce qui est attribué au parlement général " (c'est-à-dire la catégorie ' propriété et droits civils ') qui figurent dans la résolution n'ont pas été insérés dans l'article. L'idée est exprimée différemment, mais le sens est le même.

Nº 41 (16) Le " paragraphe " 16 de la 41e résolution est reproduit sous une forme différente mais avec le même sens dans le paragraphe 15 de l'article 92.

Nº 41 (17) Le " paragraphe " 17 de la 41e résolution est maintenant le paragraphe 14 de l'article 92 de l'Acte qui contient l'ajouté: " dans la province " et (à la fin) " dans ces tribunaux ".

Nº 41 (18) Le " paragraphe " 18 de la 41e résolution est ainsi libellé: " Et généralement toutes les matières d'une autre nature purement privée ou locale *non assignées au parlement général* ". Le paragraphe 16 de l'article 92 se lit comme suit: " Généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée *dans la province.*" Etant donné la rédaction de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, le sens des deux dispositions est le même. Les provinces n'ont qu'une compétence d'ordre *local.* Depuis l'époque de l'adoption des résolutions de Québec, il a toujours été entendu que les lois sur les questions assignées au parlement fédéral ont la primauté dans le domaine assigné aux législatures provinciales. Juridiquement parlant, le texte de l'article est donc le meilleur. Cela soit dit en faisant abstraction des dispositions du paragraphe final de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, lesquelles ont paru pour la première fois dans le texte refondu adopté par la Conférence de Londres, le 9 février 1867 et qui, grammaticalement parlant, ne peut se rap-

porter qu'au paragraphe 16 de l'article 92. Il figurait dans l'avant-projet mentionné pour ne s'appliquer qu'à " la propriété et aux droits civils " mais fut modifié dans le bill adopté pour se lire comme il est maintenant libellé.

Nº 42 La 42e résolution de Londres est maintenant incorporée dans l'article 93 (2) de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Nº 43 (Droit de faire grâce et de commuer les peines devant être attribué aux lieutenant-gouverneurs des provinces, etc.) Cette résolution n'est pas incluse dans l'Acte. Le gouvernement anglais s'y étant opposé, on y renonça.

N° 44 (Remplacement des lois provinciales incompatibles par des lois fédérales, dans les cas où les deux catégories étant valides, il y a conflit entre elles.) Cette résolution n'a pas été incorporée dans l'Acte comme disposition distincte, mais sa substance se trouve dans l'article 95 et elle a influé sur l'article 91, où vous remarquerez le mot "exclusivement". Je ne cite pas le paragraphe final de l'article 91 parce qu'à mon sens, malgré des décisions contraires, la portée véritable et voulue de ce paragraphe, c'est de restreindre l'abus auquel pourrait prêter autrement le paragraphe 16 de l'article 92. La clause *nonobstante* de l'article 91 assure la primauté des dispositions dudit article sur celles de l'article 92, et les décisions mentionnées plus haut contredisent le texte du dernier paragraphe de l'article 91, lequel, à mon avis, est ou superflu, (à cause de la clause *nonbstante*) ou doit être interprété, comme signifiant, grammaticalement parlant, l'intention de restreindre l'application de la disposition générale ou récapitulative, le paragraphe 16 de l'article 92.

N° 45 Cette résolution est incorporée dans l'article 133 de l'Acte, l'objet restant le même.

N° 46 La résolution est incorporée telle quelle dans l'article 125 de l'Acte.

Rés. de
Londres,
1866.

N° 47 La partie de cette résolution relative à la Chambre des communes est incorporée dans l'article 53, et la partie relative aux Chambres d'assemblée, dans l'article 90.

N° 48 La partie de cette résolution relative à la Chambre des communes est incorporée dans l'article 54, et la partie relative aux Chambres d'assemblée dans l'article 90.

N° 49 La partie de cette résolution relative à la Chambre des communes est incorporée dans l'article 55, et la partie relative aux Chambres d'assemblée dans l'article 90.

N° 50 La partie de cette résolution relative à la Chambre des communes est incorporée dans les articles 56 et 57, amplifiés à la satisfaction du gouvernement impérial; quant à la partie concernant les Chambres d'assemblée, voir l'article 90.

N° 51 Cette résolution est incorporée dans l'article 16 de l'Acte.

N° 52 Cette résolution est incorporée dans l'article 68 de l'Acte.

N° 53 Cette résolution est maintenant l'article 107 de l'Acte avec l'ajouté: "et seront déduits du montant des dettes respectives des provinces lors de l'union". La modification ne contredit pas l'intention des auteurs de la résolution.

N° 54 L'acte donne suite à cette résolution par l'article 108 et la troisième Cédule de l'Acte. Cette dernière porte une modification, l'ajouté suivant au paragraphe 1 (Canaux): "avec les terrains et pouvoirs d'eau y adjacents".

N° 55 Cette résolution, refondue, est incorporée dans l'Acte ainsi que la 56e résolution, comme article 109.

N° 56 Cette résolution, ainsi que la 55e résolution, constituent maintenant l'article 109.

N° 57 Cette résolution, non modifiée, constitue maintenant l'article 110 de l'Acte.

RÉS. DE LONDRES, 1866.

N° 58 Cette résolution, sans modification quant au sens et à la portée, constitue l'article 117 de l'Acte.

N° 59 Cette résolution figure à l'article 111 de l'Acte.

N° 60 Cette résolution figure à l'article 112, quant à l'Ontario et au Québec conjointement, à l'article 114 quant à la Nouvelle-Ecosse et à l'article 115, quant au Nouveau-Brunswick.

N° 61 Cette résolution constitue l'article 116 de l'Acte.

N° 62 Cette résolution constitue l'article 118 de l'Acte, légèrement modifiée mais non quant à sa portée.

N° 63 Cette résolution constitue, sans modification quant à sa portée, l'article 119 de l'Acte.

N° 64 Cette résolution (*engagements* contractés par les provinces avec les gouvernements impériaux, avant la Confédération, au sujet des mesures que le gouvernement central prendra pour la défense du pays) a été supprimée. La défense nationale est une obligation fédérale.

N° 65 (Chemin de fer Intercolonial). Cette résolution est incorporée dans le texte plus élaboré de l'article 145.

N° 66 (Communications avec la Terre de Rupert et les territoires du Nord-Ouest). On ne prévoyait pas l'incorporation de cette résolution dans l'Acte. Elle était destinée à encourager la Colombie-Britannique à entrer dans l'Union.

N° 67 Ne devait pas faire l'objet de législation.

N° 68 Ne devait pas faire l'objet de législation.

N° 69 Ne devait pas faire l'objet de législation.

CONCORDANCE DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD, DES RÉSOLUTIONS DE LONDRES ET DES PROJETS DE L'ACTE

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etc.		Article du projet du 9 février 1867
Préambule	Rés. 1, 2, 3		Préambule
1	—		1
2	—		2
3	—		3
4	—		4
5	—		5
6	—		6
7	—		7
8	—		8
9	Rés. 4		9
10	Rés. 4		10
11	—		11
12	—		12
13	—		13
14	Rés. 4	*(Refonte)*	14
15	Rés. 5		15
16	Rés. 51		16
17	Rés. 6		17
18	Rés. 30		18
19	Rés. 6		19
20	Rés. 27		20
21	Rés. 7		21
22	Rés. 7, 8 et 17		22.
23	Rés. 12 et 13		23
24	Rés. 12		24
25	Rés. 15		25
26	—	Art. 20, " Quatrième projet "	26
27	—	Art. 20, " Quatrième projet "	27
28	—	Art. 20, " Quatrième projet "	28
29	Rés. 12		30
30	—	Art. 13, " Ebauche "	31
31	Rés. 12 *re* 31 (1)	Art. 10, " Ebauche "	32

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etc.		Articles du projet du 9 février 1867
32	—	Art. 16, " Premier projet "	33
33	Rés. 14		34
34	Rés. 16		35
35	—	Art. 15, " Ebauche "	36
36	—	Art. 15, " Ebauche "	37
37	Rés. 18		38
38	—	Art. 22, " Ebauche "	39
39	—	Art. 22, " Ebauche "	40
40	Rés. 25		41
41	—	Art. 21, " Ebauche "	42
42	—	Art. 38, " Quatrième projet "	43
43	—	Art. 38, " Quatrième projet " *(Refonte)*	44
44	—	Art. 24, " Ebauche "	45
45	—	Art. 24, " Ebauche "	46
46	—	Art. 24, " Ebauche "	47
47	—	Art. 39, " Quatrième projet "	48
48	—	Art. 26, " Ebauche "	49
49	—	Art. 26, " Ebauche "	50
50	Rés. 26		53
51	Rés. 20, 21, 22, 23		51
52	Rés. 24		52
53	Rés. 47		54
54	Rés. 48		55
55	Rés. 49		56
56	Rés. 50		57
57	Rés. 50		58
58	Rés. 38 (Partie de la)		59
59	Rés. 38 (Partie de la)		60
60	Rés. 39		61
61	—	Texte primitif, projet du 9 fév. 1867	62
62	—	Texte primitif, projet du 9 fév. 1867	63
63	Rés. 40	Texte primitif, projet du 9 février 1867	64

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etc.		Articles du projet du 9 février 1867
64	Rés. 40	Texte primitif, à titre d'article 64 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord	—
65	Rés. 40	Texte primitif, à titre d'article 9, "Troisième projet"	67
66	—	Texte primitif, à titre d'article 68, projet du 9 fév. 1867	68
67	—	Texte primitif, à titre d'article 68, projet du 9 fév. 1867	69
68	Rés. 52		70
69	Rés. 40	Texte primitif, à titre d'article 71, projet du 9 fév. 1867	71
70	Rés. 40	Texte primitif, à titre d'art. 72, projet du 9 février 1867	72
71	Rés. 40	Texte primitif, à titre d'art. 73, projet du 9 février 1867	73
72	Rés. 40	NOTE.—Les articles 69 à 87	74
73	Rés. 40	de l'Acte de l'Amérique britan-	75
74	Rés. 40	nique du Nord (qui suivent,	76
75	Rés. 40	dans leur ensemble, les résolu-	77
76	Rés. 40	tions de 1866 de la province du	79
77	Rés. 40	Canada au sujet des constitu-	80
78	Rés. 40	tions de l'Ontario et du Québec	81
79	Rés. 40	*(Voir Pope, p. 89)*) n'ont com-	—
80	Rés. 40	mencé à revêtir leur forme actu-	83
81	Rés. 40	elle que dans le quatrième pro-	84
82	Rés. 40	jet (articles 72 à 89). Ils ont	85
83	Rés. 40	été rédigés de nouveau, plus ou	86
84	Rés. 40	moins en vue du "Projet défi-	87
85	Rés. 40	nitif" et de l'Acte. Ils se rap-	88
86	Rés. 40	portent tous à la rés. 40 qui était évidemment une résolution provisoire destinée à recevoir plus d'ampleur.	89
87	Rés. 40	Texte primitif, à titre d'art. 90, projet du 9 février 1867	90
88	Rés. 40	Texte primitif, à titre d'art. 89, "Quatrième projet"	91

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etc.		Articles du projet du 9 février 1867
89	Rés. 40	Texte primitif, à titre d'art. 92, projet du 9 février 1867	92
90	Rés. 47 à 50	Art. 28 à 32, " Premier Projet "; art. 46 à 50 du " Troisième Projet "; art. 42 à 46 et 115 à 120 du " Quatrième Projet."	93
91	Rés. 2, 44 et 28		99

Notes sur la clause déclaratoire et les dispositions non numérotées de l'article 91:

Les premiers mots de l'article 91 résultent d'une évolution des termes de la résolution de Londres nº 28 qui était ainsi conçue:

" Le Parlement général aura le pouvoir de faire des lois pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de la Confédération (sous réserve de la souveraineté de l'Angleterre) et *tout particulièrement* sur les sujets suivants: "

Venait ensuite l'énumération de 36 " sujets " dont le nº 36 était: " Et, généralement, toutes matières d'un caractère général qui ne sont ni spécialement ni *exclusivement* assignées aux législatures locales." La résolution ne contenait aucune disposition *finale* telle que celle qui paraît maintenant à l'article 91 de l'Acte, de même que la résolution 41 (point de départ de l'article 92 de l'Acte) ne conférait pas non plus, *par ses propres termes,* aux dispositions de la résolution, ce caractère d'exclusivité que comportent maintenant les dispositions de l'article 92 de l'Acte. Après que la Conférence de Londres eut mit la dernière main à ses 69 résolutions et les eut communiquées au secrétaire d'Etat pour les Colonies, elle fit une " Ebauche " d'un bill acceptable. Le rédacteur du gouvernement impérial ne s'était pas encore mis à la tâche. Dans l'" Ebauche ", l'équi-

valent du présent article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord était comme il suit:

" 36. Le Parlement aura le pouvoir de faire des lois relativement aux sujets suivants:— "

Venait ensuite l'énumération de 37 " sujets " dont le dernier était ainsi conçu: " 37. Et aussi pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de la Confédération touchant toutes matières d'un caractère général, non spécialement et exclusivement réservées par les présentes aux législatures; et ces lois régiront et remplaceront les lois adoptées antérieurement qui leur sont incompatibles ou viennent en conflit avec elles, et toute loi, édictée par une législature en conformité de l'autorité qui lui est conférée par la présente, touchant des questions et des sujets reconnus par la présente être conjointement du ressort du Parlement sera, dans la mesure où elle est incompatible ou entre en conflit avec toute loi adoptée par le Parlement, nulle et non avenue." L'article 42 du même projet portait que—

" La législature " (provinciale) " aura le pouvoir *exclusif* de faire des lois relatives aux matières suivantes, à l'exception de l'agriculture et de l'immigration qui relèveront conjointement du Parlement." Vient ensuite l'énumération de 18 sujets de compétence. Ce projet et les résolutions de Londres servirent sans doute de guide au rédacteur impérial pour commencer la préparation du bill officiel portant la mention " Revise 23 January 1867." (*Pope,* p. 141.) Dans cette "Revise", le présent article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord commence à prendre forme. L'article 38 du projet se lit ainsi: " Il sera loisible à Sa Majesté, à ses héritiers et successeurs, de l'avis et du consentement des Chambres du Parlement et de la Colonie-Unie, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la Colonie-Unie *et des diverses provinces,* relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans cet article, il est par le présent déclaré que l'autorité législative du Parlement de la Colonie-Unie s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir— " Suit l'énumération de 27 sujets dont le dernier numéro porte: " Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le

présent acte aux législatures des provinces." Puis apparaît, pour la première fois, la base de la présente disposition finale de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, mais appliquée à "*La propriété et les droits civils,*" au lieu de "Matières d'une nature purement locale ou privée." *La Conférence* rédigea un autre projet portant la date du 2 février 1867. (*Pope,* p. 158.) Elle avait antérieurement, les 30 et 31 janvier, préparé des projets partiels, mais celui du 2 février les absorbait. (*Pope,* p. 158n.) Le nouveau projet de la Conférence introduit, à titre d'article 52 (*Pope,* p. 167), les premiers mots qui constituent l'embryon de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord tel qu'indiqué ci-haut, mais il laisse de côté ce qui constitue maintenant la disposition finale de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et ajoute, à titre de n° 37, une clause écartée dans la suite. *La Conférence* prépara ensuite un quatrième projet (*Pope,* p. 177), ne portant pas de date, mais nécessairement rédigé après le 2 et bien avant le 9 février, la dernière de ces dates étant celle de la "revise" imprimée de ce qui devait être le texte "définitif." (*Pope,* p. 212.) Le quatrième projet incorpore aussi, à titre d'article 48, la clause d'introduction proposée par l'expert, mais s'en tient à un abrégé n° 37 de son énumération antérieure (subséquemment écarté). Le projet de l'expert, en date du 9 février 1867, inclut, à titre d'article 99 (*Pope,* p. 233), ce qui est maintenant l'article 91 de l'Acte, sauf que l'article 99 mentionné ne contient ni la disposition *nonobstante* de l'article 91 ni le mot "exclusive" qui suit le mot "législative." Ils paraissent pour la première fois dans l'Acte même. Le projet rétablit le texte qui termine maintenant l'article 91, mais, comme précédemment, avec effet seulement sur "*La propriété et les droits civils*" dont l'article 99 fait mention comme étant l'une des catégories de sujets énumérés à l'article (100) relatif aux pouvoirs de la législature provinciale. Enfin, le bill revêtit la forme sous laquelle il fut promulgué, à la satisfaction des délégués des trois provinces, ainsi qu'ils en firent respectivement rapport à leurs législatures et gouvernements particuliers.

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etc.		Articles du projet du 9 février 1867
91 (1)	Rés. 28 (1)		
91 (2)	Rés. 28 (2)		
91 (3)	Rés. 28 (3)		
91 (4)	Rés. 28 (4)		
91 (5)	Rés. 28 (5)		
91 (6)	Rés. 28 (10)		
91 (7)	Rés. 28 (11)		
91 (8)	—	*Voir note (a) ci-dessous.*	
91 (9)	Rés. 28 (12)		
91 (10)	Rés. 28 (13)		
91 (11)	Rés. 28 (14)		99
91 (12)	Rés. 28 (15)		
91 (13)	Rés. 28 (16)		
91 (14)	Rés. 28 (17)		
91 (15)	Rés. 28 (18)		
91 (16)	Rés. 28 (19)		
91 (17)	Rés. 28 (20)		
91 (18)	Rés. 28 (21)		
91 (19)	Rés. 28 (22)		
91 (20)	Rés. 28 (23)		
91 (21)	Rés. 28 (24)		
91 (22)	Rés. 28 (25)		
91 (23)	Rés. 28 (26)		
91 (24)	Rés. 28 (27)		
91 (25)	Fés. 28 (28)		
91 (26)	Rés. 28 (29)		
91 (27)	Rés. 28 (30)		
91 (28)	Rés. 28 (31)		
91 (29)	Rés. 28 (32)		

Au sujet de la disposition finale de l'article 91, à la suite des énumérations, voir les notes ci-dessus sur les " premiers mots " de l'article et la note (*d*) ci-dessous.

NOTES SUR L'ARTICLE 91

(*a*) Le " paragraphe " 8 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'est pas basé sur une résolution numérotée. Il a sa source dans l'" Ebauche " (*voir Poe, p. 123*) de la Conférence de Londres, à titre d'article 36. Il fait partie de tous les projets subséquents. *Voir Pope,* pp. 169 et 192, et, à la page 233, il prend sa forme actuelle à titre d'article 99, paragraphe 7*a,* d'où il passe dans l'Acte.

(*b*) La résolution de Londres n° 28 (6), (7), (8) et (9) manque ci-dessus. Le n° 28 (6) et (8) est incorporé dans l'article 92 (10) (*a*) de l'Acte, le n° 28 (7) dans l'article 92 (10) (*b*) et le n° 28 (9) dans l'article 92 (10) (*c*).

(*c*) La résolution de Londres n° 28, (32) à (36) inclusivement, ne figure pas non plus ci-dessus. Le n° 28 (32) est devenu l'article 94 de l'Acte, le n° 28 (33) est inclus dans l'article 101, le n° 28 (34) et (35) est devenu l'article 95 et le n° 28 (36) est absorbé dans les premiers mots de l'article 91.

(*d*) La *disposition finale* de l'article 91 de l'Acte a été introduite, non à la suite d'une résolution de la Conférence, mais, comme on l'a indiqué dans la note (*a*) ci-haut, au cours de la rédaction de l'Acte. Comme tous les autres termes de l'Acte, il reçut l'approbation des délégués de toutes les provinces représentées.

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etc.	Articles du projet du 9 février 1867
92	Rés. 2, 41	100
92 (1)	Rés. 41 (1)	
92 (2)	Rés. 41 (2)	
92 (3)	Rés. 41 (3)	

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etc.		Articles du projet du 9 février 1867
92 (4)	Rés. 41 (4)		
—	Rés. 41 (5)	Maintenant dans l'article 95 de l'Acte.	
—	Rés. 41 (6)	Aussi dans l'article de l'Acte.	
—	Rés. 41 (7)	Maintenant dans l'article 93 de l'Acte.	
92 (5)	Rés. 41 (8)		
92 (6)	Rés. 41 (9)		
92 (7)	Rés. 41 (10)		
92 (8)	Rés. 41 (11)		
92 (9)	Rés. 41 (12)		
92 (10)	Rés. 41 (13)		
92 (11)	Rés. 41 (14)		
92 (12)	Rés. 41 (15)		
92 (13)	Rés. 41 (15)		
92 (14)	Rés. 41 (16)		
92 (15)	Rés. 41 (17)		
92 (16)	Rés. 41 (18)		
93	Rés. 2 et 41 (7) et 42		101
94	Rés. 28, " paragraphe " 32		102
95	Rés. 28, " paragraphes " 34 et 35, et Rés. 44		104
96	Rés. 33		94
97	Rés. 34		95
98	Rés. 35		96
99	Rés. 37		97
100	Rés. 33 et 36		98
101	Rés. 28, paragraphes " 31 et 33		103
102	Art. 55 du " Troisième projet "		105
103	Art. 61 du " Troisième projet "		106
104	Art. 61 du " Troisième projet "		107
105	Art. 58 du " Troisième projet "		108
106	Art. 62 du " Troisième projet "		109

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etu.	Articles du projet du 9 février 1867
107	Rés. 53	110
108	Rés. 54	111
109	Rés. 55 et 56	112
110	Rés. 57	113
111	Rés. 59	114
112	Rés. 60	115
113	Art. 61 du " Quatrième projet "	116
114	Rés. 60	117
115	Rés. 60	118
116	Rés. 61	119
117	Rés. 58	120
118	Rés. 62	121
119	Rés. 63	122
120	Art. 68 du " Quatrième projet "	123
121	Art. 70 du " Quatrième projet "	125
122	Art. 69 du " Quatrième projet " *(Refonte)*	124
123	Art. 69 du " Quatrième projet " *(Refonte)*	124
124	Rés. 41 (2) Art. 42 (2) de l'" Ebauche "	—
125	Rés. 46	126
126	Art. 92 du " Quatrième projet "	127
127	Art. 25 du " Quatrième projet "	29
128	Art. 21 du " Troisième projet "	128
129	Art. 106 et 107 du " Quatrième projet " quant à la province du Canada et art. 129 du " Projet définitif " quant à toutes les provinces	129
130	Rés. 32; *mais avec omission du renvoi aux tribunaux et aux juges*	—
131	Paraît pour la première fois dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord	—

Articles de l'Acte de l'A.B.N.	Résolutions de Londres, etc.		Articles du projet du 9 février 1867
132	Rés. 29		130
133	Rés. 45	Art. 43 du " Premier projet " et art. 81 du " Troisième projet "	131
134		Art. 97 du " Quatrième projet "	64
135		Paraît pour la première fois dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord	—
136		Art. 99 du " Quatrième projet "	66
137		Art. 105 du " Quatrième projet "	132
138		Paraît pour la première fois dans le " Projet définitif " du 9 fév. 1867	133
139		Art. 109 du " Quatrième projet "	134
140		Art. 110 du " Quatrième projet "	135
141		Art. 111 du " Quatrième projet "	136
142		Art. 112 du " Quatrième projet "	137
143		Art. 113 du " Quatrième projet "	138
144		Paraît pour la première fois dans le " Projet définitif " du 9 fév. 1867	139
145	Rés. 65	Art. 83 du " Troisième projet "; art. 129 du " Quatrième projet "	141
146	Rés. 2, 11	Art. 82 du " Troisième projet "; art. 128 du " Quatrième projet "	142
147	Rés. 2, 9, 10	Art. 44 du " Premier projet "; art. 128 du " Quatrième projet "	143

AMENDEMENT À L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD

Débat à la Chambre des communes du Canada sur l'Amendement de 1875 (de l'article 18 de l'Acte, au sujet des pouvoirs, privilèges et immunités de la Chambre). (Débats du 8 avril 1876, pp. 1165 à 1167.)

" M. Kirkpatrick désire attirer l'attention de la Chambre sur une question importante. Ils étaient sous l'impression qu'ils vivaient dans un pays qui jouissait d'un gouvernement responsable, et que ce Parlement était capable de décréter les lois dont la population du Canada avait besoin. Il paraît, cependant, d'après un rapport soumis par le gouvernement, qu'il a renié les principes qu'il professait autrefois. Il voit que le 18 février 1875, pendant que la Chambre était en session, le gouvernement a adopté une minute en Conseil recommandant que le gouvernement impérial soit prié de passer un acte pour amender l'acte de l'Amérique Britannique du Nord, et pour dissiper tous doutes au sujet de l'une de ses sections. Le gouvernement impérial a en conséquence passé un acte abrogeant la section en question—la 18e—en la remplaçant par une autre, ce qui fait qu'il a légiféré pour le pays sans que celui-ci l'ait demandé par l'entremise de son parlement. C'est là, de la part des membres du gouvernement, s'arroger des pouvoirs extraordinaires. Ce n'est pas la première fois qu'une pareille question est soulevée devant la Chambre. En 1871, lorsque des doutes furent exprimés sur le pouvoir de ce Parlement de passer l'acte de Manitoba, le gouvernement du jour crut devoir s'arroger le même pouvoir que celui-ci s'est arrogé. Lorsque l'attention de la Chambre fut attirée sur ce fait, l'administration, alors dirigée par sir George Cartier, en l'absence du très honorable député de Kingston, fut obligée d'avouer qu'elle avait eu tort et de demander à la Chambre de voter une adresse à Sa Majesté, lui demandant de légiférer sur la question. Le 23 mars 1871, le ministre actuel de la Justice (l'honorable Edward Blake), avec son habileté ordinaire,

Propose, par ces résolutions, d'établir le principe que la législation sur les questions qui intéressent ce pays ne doit être faite, par le gouvernement impérial, que lorsqu'elle est demandée par le peuple du pays, par la voix de ses représentants. Ce principe devient d'une plus grande importance encore lorsque la législation demandée est de nature à modifier sous un rapport essentiel le pacte d'après lequel l'Union elle-même a été formée—qui viole, dans sa partie la plus importante la question de la distribution des pouvoirs,—d'introduire de nouveau les maux dont le peuple de l'ancien Canada avait souffert, et qui ont amené l'introduction de la constitution sous laquelle nous vivons. Mais ce n'est pas tout, car la chose a été faite à la demande d'un ministre de la Couronne, lorsqu'il n'y avait rien qui l'empêchait de demander au peuple de ce pays, par l'entremise de ses représentants, quel changement devait être apporté dans la constitution du pays, s'il devait y avoir changement. Qu'un ministre de la Couronne, dans ces circonstances, se soit permis de demander au gouvernement impérial de passer un bill dont il envoyait le projet à

lord Kimberley, c'est ce qui est sans précédent, sans parallèle, sans excuse et sans palliatif. Il demande à la Chambre de convenir qu'il est de son devoir de veiller à ce qu'elle décide elle-même quelle législation on doit demander au parlement impérial de passer pour nous. Les messieurs de l'autre côté de la Chambre peuvent dire que l'opinion du parlement du Canada avait déjà été prise au sujet de ce bill.

Sir GEORGES-E. CARTIER—Ecoutez! Ecoutez!

L'honorable M. Blake pense qu'en effet ce sera là le misérable faux-fuyant qu'ils prendront, mais il leur dira que le projet envoyé en Angleterre allait beaucoup plus loin que le bill de Manitoba.

La question est de savoir si le peuple est prêt à remettre entre les mains du gouvernement du jour le pouvoir qu'il prétend posséder: le pouvoir de demander au gouvernement impérial de faire des lois pour nous, ou si la Chambre ne croit pas qu'il est de son devoir de décider que son opinion, c'est-à-dire l'opinion du peuple, doit être consultée et doit former la base de cette législation impériale.

Sir Alexander T. Galt parla dans le même sens et dit qu'il pensait que le gouvernement, avant de prendre le vote, devait examiner s'il ne valait pas mieux décider qu'à l'avenir, aucune modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne soit faite sans que l'on ait suivi le mode ordinaire d'une adresse à la Reine.

L'honorable M. Holton fit remarquer que, si le gouvernement pouvait en agir ainsi à propos d'une mesure peu importante, il n'y avait aucune raison pour qu'il n'en fît pas autant relativement aux plus importantes.

M. l'Orateur (qui siégeait alors dans la Chambre) s'était prononcé d'une manière tranchée, comme à l'ordinaire, et avait habilement indiqué le droit de la Chambre de demander toute législation qui devait être faite pour le pays.

Alors il avait été proposé par l'honorable M. Holton, secondé par l'honorable M. Mackenzie, ' Que cette Chambre est d'opinion qu'aucune modification des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne devrait être demandée, par le gouvernement exécutif, sans le consentement préalable du parlement de la Puissance '.

La motion fut adoptée par 137 voix, pas un seul membre ne votant contre.

Si l'on tolérait la conduite du gouvernement dans cette circonstance à propos d'affaires peu importantes, il pourrait s'arroger ce pouvoir à l'égard de questions d'une grande importance pour le pays. Il faut se rappeler que le Parlement était en session lorsque cette violation de la constitution fut commise. Il avait été lu ce jour-là, pour la première fois, un bill venant du Sénat pour permettre l'interrogatoire de témoins sous serment devant les deux Chambres du Parlement. En 1873, le Parlement avait passé un Acte pour permettre aux comités des deux Chambres d'administrer le serment aux témoins; mais il fut désavoué et par conséquent cessa d'être loi. Cependant, dans cet Acte même, on voit que le parlement impérial a légiféré pour le Canada. Il aimerait beaucoup connaître l'opinion du ministre de la Justice sur cette affaire. On a même été plus loin, et la clause suivante fut ajoutée:

L'acte du Parlement du Canada passé dans la trente et unième année du règne de Sa Majesté, chapitre vingt-quatre, intitulé: Acte pour faire prêter serment à des témoins en certains cas pour les fins des deux

Chambres du Parlement, sera considéré comme étant valide et comme ayant été valide depuis la date de la sanction royale qui lui a été donnée par le gouverneur général du Canada.

Le gouvernement impérial n'avait aucun droit de légiférer de cette façon, sans l'assentiment préalable du parlement du Canada. Afin que l'on puisse enregistrer ce fait, il propose, secondé par M. Bowell:

Qu'il appert de papiers mis devant la Chambre que le gouvernement exécutif, par un ordre en conseil du 18 février 1875, pendant que cette Chambre était en session, a recommandé la passation d'un acte impérial à l'effet de lever tout doute quant au droit du parlement de la Puissance de passer un acte pour l'audition de témoins sous serment par des comités du Sénat et de la Chambre des Communes;

Que conformément à cette recommandation, le parlement impérial a passé l'acte, ch. 38, Victoria, 38 et 39, qui abroge l'article 18 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, et qui le remplace par un autre;

Que cette Chambre le 27 mars 1871, sur motion de M. Holton, appuyé par M. Mackenzie, a résolu ce qui suit:

'Et cette Chambre est d'avis qu'aucune modification des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, ne devrait être demandée par le gouvernement exécutif sans le consentement préalable du parlement de la puissance; que le consentement préalable du parlement du Canada à la modification des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, qu'avait en vue l'ordre en conseil susdit, n'a pas été obtenu; que cette Chambre regrette qu'une législation impériale modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, ait été demandée par le gouvernement exécutif sans le consentement du parlement du Canada, exprimée de la manière ordinaire par une adresse des deux Chambres du Parlement à Sa Très Gracieuse Majesté la Reine.'

L'honorable M. Mackenzie (premier ministre) dit qu'il ne peut y avoir aucune divergence d'avis quant au principe général énoncé par l'honorable député, mais il doit dire qu'il y a une grande différence entre les deux cas qu'il a cités. Les délibérations d'un parlement antérieur étaient tout à fait différentes de celles auxquelles a donné lieu cette motion; dans ce dernier cas, le Parlement avait exprimé son opinion d'une manière formelle au sujet de la passation d'un acte dont on regardait la légalité comme douteuse. Mais il n'y a pas eu de changement dans le sens mentionné par l'honorable député; c'est ajouter au pouvoir que possède le Parlement plutôt que changer aucun de ses pouvoirs. Il ressort donc que le gouvernement impérial a simplement été prié de ratifier une convention que les deux Chambres du Parlement avaient unanimement approuvée, et qu'il avait été décidé qu'elles ne pouvaient conclure. En conséquence, ce n'était que légaliser ce qu'elles avaient déjà fait. Il aurait peut-être été mieux, même alors, de procéder au moyen d'une adresse, et j'admets franchement que c'est ainsi que l'on devrait procéder lorsque l'on désire apporter un changement à notre constitution; mais si l'honorable député insiste pour faire sa motion, il (l'honorable M. Mackenzie) doit dire qu'ils lui feront subir le sort réservé aux propositions inutiles.

M. Kirkpatrick dit que puisque les honorables membres du gouvernement admettent qu'ils ont eu tort d'agir comme ils l'ont fait et qu'ils le regrettent, il retirera sa motion, puisque son but a été atteint en attirant l'attention de la Chambre sur ce fait.

M. Bowell s'oppose à ce que la motion soit retirée. Il croit qu'il est bon de bien examiner l'attitude prise sur cette question par le ministre de la Justice et le premier ministre lorsqu'ils étaient dans l'opposition. Ils ne paraissent pas aussi empressés d'appliquer les principes qu'ils préconisaient alors. Il ne peut voir aucune distinction comme celle qu'a voulu faire le premier ministre entre les deux circonstances. Il dit que le gouvernement impérial avait seulement rendu loi ce qui ne l'était pas et ce qui était en dehors de notre pouvoir de rendre loi. Par conséquent, le gouvernement avait demandé au parlement impérial, sans le consentement du parlement canadien, de rendre loi ce qu'il n'avait pas le droit de rendre loi.

L'hon. M. Mackenzie: Non!

M. Bowell dit que cela ne serait pas devenu loi sans cette démarche, et elle a eu pour effet d'admettre que le gouvernement impérial a le droit de légiférer pour le Canada.

L'hon. M. Blake dit que l'acte en question n'est pas mentionné dans la minute du conseil, et ce gouvernement n'a fait aucune recommandation au sujet du bill du Sénat pour légaliser l'assermentation des témoins.

Sir John A. Macdonald (leader de l'Opposition) dit qu'ils doivent faire bien attention de ne pas chercher à changer les dispositions de l'acte de l'Amérique britannique du Nord de manière à empiéter sur les droits des différentes provinces de la Confédération. Il croit, cependant, qu'il y a des circonstances où la législature peut avec droit s'adresser à Sa Majesté à propos de certains bills dont la validité est contestée, sans consulter les provinces, mais en usant de la plus grande circonspection.

L'hon. M. Blake signale qu'ils ont un but commun dans cette affaire, et il croit qu'il vaudrait beaucoup mieux retirer la motion que de la faire rejeter sur division.

L'hon. M. Blanchet dit que le but de l'acte impérial était d'accroître le pouvoir du parlement fédéral, et c'est dans l'accroissement de ses pouvoirs qu'il voit le danger. Par exemple, si le gouvernement fédéral passait un ordre en conseil demandant au gouvernement impérial de lui donner le pouvoir de s'occuper des questions d'éducation qui sont aujourd'hui du ressort des législatures provinciales, que diraient les populations de ces provinces?

L'hon. M. Mackenzie: J'admets qu'il y aurait danger à propos des provinces, mais il n'y a rien de tel dans le cas actuel...

La motion est en conséquence retirée".

Débat, à la Chambre des communes du Canada, sur la motion d'un simple député (M. W. F. Maclean) visant aux moyens à prendre pour modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

(*Débats, 18 et 19 février 1925, pp. 299-30 et 336 à 338*)

L'hon. Ernest Lapointe (*ministre de la Justice*):

"Les provinces se concertèrent; elles tentèrent d'arriver à une entente et elles y réussirent. Pour reprendre la parole de sir John A. Macdonald, le pacte même de la Confédération porte les signes plus évidents d'un compromis. Les provinces abandonnèrent certains de leurs pouvoirs et elles en gardèrent d'autres. Elles n'abandonnèrent des pouvoirs

qu'à certaines conditions, qui furent indiquées dans le traité, certaines de ces conditions étant plus ou moins importantes, d'autres étaient essentielles et sans elles la Confédération n'aurait pas été possible. On voulut avoir un pouvoir central fort en même temps que la liberté d'action dans l'arène provinciale. Les provinces gardèrent tout ce qui était de nature particulière, domestique, locale et elles virent à ce qu'on ne pût jamais amoindrir leurs pouvoirs à cet égard. Il est à remarquer que, en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, elles peuvent modifier tout ce qui concerne leur propre constitution, sauf ce qui touche à la charge de lieutenant-gouverneur. Il n'en est pas ainsi à l'égard d'aucune des clauses relatives au parlement fédéral; et il y avait à cela d'excellentes raisons. Si la Confédération était un pacte, une entente, l'un des signataires de ce pacte, ou plutôt le corps politique auquel le pacte donna naissance, peut-il modifier ou changer les conditions de cette entente sans consulter les autres parties contractantes ou sans obtenir leur consentement?"

* * *

"Je pose cette question à mon honorable ami. La Confédération devint un fait accompli et le nouveau parlement se réunit en 1867. Croit-il que deux ans après, disons en 1869, ce parlement eut pu, justement et avec raison, modifier la loi constitutive ou en demander la modification au parlement impérial sans le consentement des quatre premières provinces? Peut-il dire, franchement, que cela aurait pu se faire deux ans après l'ouverture de ce parlement? Si cela ne pouvait se faire dans ce temps-là, pourrait-il l'être vingt-cinq ans après ou même cinquante ans après, sans le consentement des parties signataires du pacte de la Confédération?

Je voudrais énoncer, devant cette Chambre, un ou deux principes et je désirerais qu'aucun de mes collègues ne perdît ceci de vue. D'abord la loi de l'Amérique britannique du Nord n'est pas seulement la charte du Dominion du Canada; elle est tout autant celle des provinces du Canada. Nos pouvoirs nous viennent de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; de même en est-il pour les provinces. Elles n'ont pas d'autre constitution que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; elles tiennent leurs pouvoirs de cette loi. Serait-il bien juste, de nous arroger le droit de modifier cette loi qui est autant la constitution des provinces qu'elle est la nôtre? En second lieu, mon honorable ami parle de la protection des minorités. Dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ce n'est pas tout ce qui intéresse les provinces. Elles conservent tous les pouvoirs qu'elles se sont réservés et que chacun a reconnus comme étant les leurs. Avons-nous le droit de modifier la constitution sans leur consentement, de façon, par exemple, à leur enlever des droits qui ont été les leurs depuis la Confédération?

M. Crerar: Le Parlement aurait ce pouvoir quant à toutes les provinces, sauf quant aux quatre qui sont entrées, dès le début, dans la Confédération.

L'hon. M. Lapointe: Je ne suis pas de l'avis de mon honorable ami, sur ce sujet. Les autres provinces se sont adjointes plus tard à la Confédération, mais elles ont le même statut, les mêmes pouvoirs et droits que

les quatre premières provinces, et si une modification notable de la loi constitutive était demandée il faudrait les consulter tout autant que les autres provinces".

* * *

"...Il faut conclure que nous ne pouvons, sans l'assentiment des provinces, demander le pouvoir de modifier la constitution qui est la leur propre, comme elle est la nôtre. Il s'ensuit également que si nous considérons la constitution comme un traité, nous ne pouvons pas plus en modifier les dispositions sans, au moins, chercher à avoir l'assentiment des autres parties au traité.

Maintenant a-t-elle été considérée comme un traité? J'entendais dire, il y a quelque temps, que l'idée de prétendre que la Confédération est un traité est bien surannée. Peut-être en est-il ainsi. Mais, monsieur l'Orateur, quoiqu'elle vieillisse la vérité ne cesse pas d'être la vérité; une vérité ancienne est toujours une vérité. Que cela nous plaise ou non, on ne peut toujours pas empêcher les faits d'être des faits. J'ai ici les débats du parlement du Canada sur la Confédération...

Voici ce que sir John Macdonald disait, page 15, en réponse au député de Carleton (cela se passait quand les résolutions de Québec furent déposées sur le bureau):

...le gouvernement dira qu'il présente le projet comme un tout et qu'il emploiera toute son influence pour le faire adopter sans changement, pour une raison toute simple: c'est que le projet n'a pas été préparé par le gouvernement du Canada ou par le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, mais c'est un traité entre les différentes colonies, dont chaque clause a été amplement discutée, et qui a été adopté au moyen de concessions mutuelles.

Dans le discours qu'il a prononcé quelques jours plus tard, en proposant l'établissement de la Confédération, page 32, il dit:

J'espère que le projet passera dans son ensemble. Je suis sûr que la Chambre ne cherchera pas à en modifier les détails les plus importants, car, si tel devait être le cas, il vaudrait autant n'y plus songer. Ce projet peut être considéré comme un traité passé entre les différentes provinces, et si on veut y faire aucune modification sérieuse, chacune des colonies se croira relevée de l'obligation implicite de le considérer comme un traité et pourra à son tour le modifier *ad libitum* au point de vue de ses propres intérêts; tous nos travaux resteront sans résultat, et nous aurons à recommencer et à élaborer un nouveau traité; nous devrons entrer de nouveau en négiciations avec les diverses provinces, et refaire tout le projet.

Sir Georges-Etienne Cartier, l'honorable George Brown et tous les auteurs de la Confédération ont tenu le même langage.

Depuis la Confédération, quelle a été l'opinion de nos hommes d'Etat à ce sujet? En 1906-1907, sir Wilfrid Laurier déclara, et l'on trouvera ses paroles à la page 2269 des *Débats* de cette année-là:

Dans le Parlement, ici, nous pouvons faire comme bon nous semble, nous sommes la majorité; mais les membres de cette Chambre sont-ils prêts à dire que, si une province se sent lésée par les conditions de la Confédération, qui ont été acceptées par toutes les provinces, ils demanderont au parlement fédéral de modifier la constitution de la manière que le désire cette province en particulier? Une telle conduite pourrait avoir de très sérieuses conséquences. La Confédération est un

pacte qui a été conclu en premier lieu entre quatre provinces, et qui a été accepté par les neuf provinces qui sont entrées dans l'union et je soumets aux honorables membres de cette Chambre que ce pacte ne doit pas être modifié à la légère. On ne devrait y toucher que dans les cas de nécessité réelle et après que les provinces auront eu l'occasion de se prononcer.

Dans le même débat, sir Robert Borden — alors chef de l'opposition — prononça les paroles suivantes:

J'approuve l'honorable chef du Gouvernement lorsqu'il dit qu'il ne faut pas entreprendre à la légère de modifier les termes de notre constitution, et je suis porté à penser comme lui qu'il est nécessaire d'avoir une consultation avec toutes les provinces. Il est vrai que les provinces sont déjà représentées ici, mais comme c'est un pacte fédéral qu'on nous demande de modifier, il n'est que juste que chaque province soit consultée, et que sa décision soit rendue dans la plénitude du droit qu'elle possède comme individualité distincte.

A l'époque, il y avait eu une conférence interprovinciale qui avait étudié la question d'augmenter les subventions accordées aux provinces, et après entente entre les provinces, les deux Chambres de ce parlement avaient adopté une adresse afin d'apporter à la loi constitutive une modification qui permît d'octroyer aux provinces une subvention plus considérable. Cette adresse fut remise au parlement impérial. Le premier ministre de la Colombie-Anglaise, feu sir Richard McBride, se rendit alors à Londres — non qu'il fut opposé à la modification des articles de da loi fondamentale et à l'octroi d'un plus grand subside aux provinces, mais l'objection qu'il faisait, c'est que la Colombie-Anglaise avait droit à plus que la part qui lui était attribuée en vertu de l'entente et de l'acte soumis au parlement impérial, à la demande du Dominion du Canada. Je citerai un passage des commentaires faits par le secrétaire d'Etat du temps pour les colonies, M. Winston Churchill, le chancelier actuel de l'échiquier, simplement pour montrer que l'interprétation donnée au pacte de la Confédération par les hommes publics du Canada était aussi celle des hommes publics impériaux. En déposant le projet de loi, pour la première lecture, M. Churchill dit:

D'autre part, il regretterait beaucoup qu'on vît dans la mesure prise par le gouvernement de Sa Majesté l'intention formelle de poser comme précédent que chaque fois qu'il se produit une divergence sur une question constitutionnelle entre le gouvernement fédéral et l'une des provinces, — il faisait allusion à l'objection posée par la Colombie-Anglaise, — le gouvernement impérial serait toujours disposé à accepter le point de vue des autorités fédérales plutôt que celui de l'administration provinciale. Pour se rendre aux observations de la Colombie-Anglaise on supprima dans le projet les mots 'fixes et définitifs,' concernant le chiffre des nouvelles subventions.

Il y a quelques années, mon prédécesseur, M. Doherty, a eu à s'occuper d'une question semblable et il s'est mis en communication avec les différentes provinces. La correspondance échangée est confidentielle, mais M. Doherty et les procureurs généraux de toutes les provinces ont exprimé l'opinion unanime que le consentement des provinces était nécessaire en pareil cas. Le procureur actuel de l'Ontario ne faisait pas alors partie du gouvernement de sa province, mais j'ai en main une lettre de lui, écrite l'année dernière, à propos d'une loi discutée devant le Parlement. M. Nickle disait:

Je crois inutile de vous rappeler que l'acte constitutionnel est sorti des mains des représentants envoyés par les provinces à cet effet et non de représentants nommés à une assemblée fédérale. Le gouvernement de la province est d'avis que le parlement fédéral ne doit pas provoquer de modifications à la Constitution sans l'approbation préalable des provinces à une demande faite aux autorités impériales.

Le très hon. M. Meighen: Je prierais le ministre de la Justice de nous dire quel était le sujet de cette lettre. De quel changement voulait parler le procureur général de l'Ontario?

L'hon. M. Lapointe: C'est au sujet d'une résolution que j'ai proposée pour faire établir nettement l'exterritorialité dans l'application des lois de la Puissance du Canada. Le ministre suggéra l'insertion de deux ou trois mots qui furent effectivement introduits dans le projet en discussion au Sénat. Pour répondre à la question de l'honorable député de Brome (M. McMaster), je dois dire que chaque fois qu'il s'est agi d'une modification importante on a demandé au préalable l'assentiment des provinces. En bien peu de circonstances a-t-on modifié la constitution avant de s'être mis d'accord avec les provinces. Quand le fait s'est produit, c'est qu'il ne pouvait être question d'aucune opposition de la part des provinces.

Je le répète, M. l'Orateur, si l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est un pacte, s'il participe de la nature d'un traité dont les conditions étaient essentielles pour faire accepter l'union, avons-nous bien le droit de demander l'autorisation de les modifier sans le consentement des parties? "

Le très hon. ARTHUR MEIGHEN *(leader de l'Opposition):*

" Le pacte fédératif est à n'en pas douter, un contrat garantissant des droits dont le parlement canadien ne peut disposer et nous ne pouvons pas proposer qu'ils soient modifiés à notre seule demande. Le ministre de la Justice a démontré, de façon indiscutable, je crois, qu'il ne devrait jamais être question de modifications concernant d'autres parties au contrat avant d'avoir obtenu leur consentement."

* * *

" D'abord, le consentement de toutes les provinces dans chaque cas ne serait pas toujours commode. En créant ces embarras, nous allons ajouter encore à nos difficultés passées, s'il y en a eu. Nous avons modifié la constitution plusieurs fois au moyen d'une adresse approuvée par cette Chambre, sans consulter les provinces, parce que les modifications proposées ne portaient aucunement sur les droits des minorités ni sur les droits des provinces. Ce serait vraiment embarrassant dans ces cas d'avoir à s'adresser à chacune des provinces pour en obtenir un consentement unanime. D'ailleurs, je ne crois pas que nous puissions gagner quoi que ce soit à demander que l'on confère à cette Chambre le pouvoir de modifier sous certains rapports notre loi constitutionnelle, tandis que sous d'autres rapports il nous faudra suivre la procédure en vigueur depuis des années. Il me semble que nous pourrions nous trouver en face d'une situation irrégulière, et il est tout simplement capricieux et illusoire d'imaginer que si nous obtenons ce résultat, notre prestige sera un peu plus grand ou que nous serons une nation plus que nous ne le sommes aujourd'hui...

Il n'en reste pas moins, cependant, la question générale de savoir si nous devrions chercher, d'une façon ou d'une autre, à obtenir ces pouvoirs. Il est peut-être inutile de discuter cette question au point de vue de la décision que chacun doit prendre quant à son vote sur la proposition à l'étude, mais comme elle a été discutée, je ne veux nullement l'ignorer à quelque degré que ce soit.

Je crains moi-même que si nous allons trop loin sur cette question, et tentons de choisir une autre méthode que celle que l'on a déjà adoptée, nous ne réussissions qu'à nous ancrer davantage; et tout ce que nous pourrions réussir à lui substituer nous sera d'un plus grand embarras et moins digne que le régime auquel nous nous sommes soumis depuis nombre d'années. Nous ne sommes pas dans la même situation que l'Australie et l'Afrique-Sud. Nous sommes une fédération de minorités et de majorités."

* * *

..." Imaginez une entente à laquelle on pourrait logiquement demander à toute minorité du pays de souscrire, une entente en vertu de laquelle on consulterait les provinces et ensuite les minorités, ce qui demanderait des semaines et des mois et peut-être des années de labeur, et donnerait lieu à des disputes et des controverses et soulèverait une section contre une autre — si, toutefois, le changement projeté signifiait quelque chose. Imaginez un tel système auquel les diverses minorités au Canada seraient susceptibles de souscrire à la suite d'une conférence! Procédez de la façon que vous voudrez, soit au moyen d'un nouveau système de divisions, soit au moyen des législatures comme nous les avons aujourd'hui avec ce parlement central, vous allez en définitive rencontrer la même difficulté qui confrontait les auteurs de la Confédération, difficulté qu'ils ont surmontée en adoptant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord."

* * *

" Mais si l'on ne faisait aucune réserve, si toutes les minorités s'entendaient sur quelque chose de défini, — et pour moi, c'est une chimère — si toutes étaient unanimes à renoncer à tout recours auprès du parlement britannique, et, par un rouage interne, à confier aux diverses législatures et au parlement du Canada le droit de modifier la constitution, serions-nous réellement plus avancés qu'aujourd'hui? Le premier ministre dit, et je l'appuie absolument, que nous possédons aujourd'hui le droit constitutionnel absolu de déterminer les dispositions de notre constitution. Parlant au nom du Canada, montrant au parlement britannique que nous sommes autorisés à parler ainsi, — et il n'y a pas de difficulté à le faire s'il ne s'élève aucune objection — nous avons le droit, comme parlement, de décider des modifications à apporter ou à ne pas apporter à la constitution. Telle est aujourd'hui notre situation. Il y en a qui disent: " Oui, mais ceci ne repose que sur le droit constitutionnel; légalement, il nous faut encore passer par le parlement britannique, et nous ne voulons pas nous en rapporter simplement à la base peu sûre du droit constitutionnel. Nous voulons que nos droits légaux soient clairement définis devant le monde entier ". Voyons un peu cette prétention. Selon moi, notre statut juridique ne serait nullement plus fort dans ce cas qu'il ne l'est maintenant. Il est vrai que c'est en vertu du droit constitutionnel que nous pouvons aujourd'hui pratiquement dicter des modifications à la constitution, pourvu que nous parlions pour tout le Canada et que les minorités ne s'y opposent pas. Mais la sanction du droit constitutionnel

dans l'Empire britannique est aussi sûre et aussi durable que la voix de la loi elle-même et l'on peut compter sur elle tout autant. J'irai plus loin. Quand même nous ferions ce que l'on nous demande aujourd'hui, quand même nous obtiendrions le droit légal de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord dans nos divers parlements, notre situation, au point de vue légale, n'en serait nullement améliorée. Pourquoi cela? Bien que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord puisse être modifié de façon à donner au parlement du Canada, après une longue série de consultations provinciales, le droit de le modifier, après tout cela, le parlement britannique garderait encore le droit de changer la constitution selon son bon plaisir. Et rien ne pourrait l'en empêcher, sauf le respect de l'autorité constitutionnelle. En d'autres termes, c'est encore le droit constitutionnel, et seul le droit constitutionnel, qui nous protégerait; le parlement britannique garderait le pouvoir légal de modifier l'Acte ou de l'abroger. En somme, la sanction que nous aurions serait exactement celle dont nous jouissons aujourd'hui."

RAPPORT DE LA CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE (1927) SUR LA MODIFICATION DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD

(Documents parlementaires, Canada, 1928, n° 69, pages 11 et 12)

"La Conférence fédérale-provinciale consacre toute la séance de la matinée à examiner la procédure à suivre pour modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. C'est le ministre de la Justice, l'honorable M. Lapointe, qui, sous forme de proposition, fait l'exposé de la question. En fait, cette proposition est que le Canada, vu la nature du statut qui le gouverne et qu'a défini la dernière Conférence impériale, vu également la procédure fort compliquée en usage, devrait posséder le pouvoir de modifier sa propre constitution, et qu'il conviendrait de demander au Parlement anglais d'adopter une loi à cet effet. Afin d'assurer à chacun les garanties nécessaires, on propose pour les amendements ordinaires, de consulter les législatures provinciales; il suffirait alors en l'espèce d'obtenir le consentement de la majorité d'entre elles. Dans le cas d'amendement essentiels et fondamentaux concernant, par exemple, les droits des provinces et les droits des minorités ou encore les droits relatifs à la nationalité, à la langue et à la religion, il faudrait obtenir le consentement unanime de toutes les provinces.

Les représentants de toutes les provinces prennent part à la discussion et envisagent le sujet sous ses différents aspects. Il se produit une divergence tranchée entre les membres de la conférence, une partie s'opposant absolument à tout changement à la procédure en usage, l'autre approuvant la suggestion faite par le ministre dans sa totalité ou avec quelques modifications. Tous, cependant, s'accordent sur la question des droits des minorités et des autres droits spécifiquement mentionnés dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Plusieurs des adversaires du

projet expriment la crainte que ces droits ne soient menacés par le nouveau système tandis que les partisans du projet s'engagent au nom de leur province à maintenir et à perpétuer les droits présents.

En soumettant son projet, le ministre de la Justice fait remarquer que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a subi cinq modifications et qu'une seule fois les provinces furent consultées. Ce fut en 1907 au sujet de la question des subsides où seule la Colombie britannique refusa son approbation. On peut diviser les modifications à la constitution en deux classes. Celles qui ont pour effet d'accroître les pouvoirs du parlement fédéral aux dépens des provinces et celles qui ne concernent ni les droits des provinces, ni les droits des citoyens. Dans le passé on n'a pas jugé nécessaire de consulter les provinces à propos des modifications de la dernière catégorie. Le ministre fait remarquer qu'on n'a jamais prétendu que la constitution ne pût pas être modifiée. Par conséquent, tout se résume à une question de procédure. Il semble aussi que le Canada devrait posséder les mêmes pouvoirs constitutionnels que les autres Dominions autonomes. La méthode actuelle ne s'accorde pas avec le statut du pays. Comme c'est l'usage que les amendements proposés soient adoptés automatiquement, le ministre est d'avis qu'il vaudrait mieux, voyant ce qui se fait dans les autres Dominions, que le parlement canadien pût à l'avenir adopter les modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en suivant la procédure suggérée. Il conviendrait d'exiger le consentement unanime des provinces touchant les matières mentionnées dans les articles 93, 133 et 92, paragraphes 12, 13 et 14 de la constitution.

Les adversaires du projet présentent différents arguments. Ils déclarent qu'il n'existe aucun courant d'opinion en faveur du changement; aussi, que si le Canada obtient le droit de modifier sa constitution, toutes sortes de demandes de modifications seront mises de l'avant, et que la discussion de ces projets par les gouvernements des provinces suscitera des luttes de partis et de régions qui soulèveront les esprits et les passions. Ils ajoutent que la constitution du pays nous venant de Londres, il convenait d'aller à Londres pour la modifier et que le nouveau projet aurait pour résultat de rendre les modifications trop faciles.

Les partisans du projet déclarent que tôt ou tard il faudra l'adopter en tout ou en partie si le pays veut être à la hauteur de son statut, qu'il ne faut pas considérer la constitution comme une formule rigide et inflexible, mais qu'elle doit changer avec le temps, et que la seule question qui se pose est de savoir quelle est la meilleure procédure à suivre dans les circonstances. Selon l'un des orateurs, l'idée que seul un tribunal indépendant peut régler les questions canadiennes n'est pas de nature à développer le sentiment d'unité dans le pays. A son avis, le projet du ministre engendrerait la confiance et montrerait au monde que le peuple canadien est prêt à rendre justice aux minorités. Dans l'opinion générale, la déclaration de la Conférence impériale établit l'égalité de statut. Il reste au Canada à emboîter le pas."

MODIFICATION DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE BRITANNIQUE DU NORD

(Extrait de "Constitutional Law of the British Dominions," par Keith, éd. de 1933)

"Au Canada, la position du gouvernement fédéral est bien différente de celle des provinces. Il n'est pas dans leurs attributions, naturellement, de modifier la répartition des pouvoirs ou le plan fédéral établis par les Actes de l'Amérique britannique du Nord adoptés de 1867 à 1930, mais le Canada n'est pas autorisé à s'occuper de l'organisme gouvernemental sur des questions d'importance. Même la nomination d'un vice-président de la Chambre a nécessité une loi impériale, et il ne peut toucher aux règlements régissant l'exécutif, les relations entre les deux Chambres ou la composition du Sénat; s'il peut décider des conditions que doivent remplir les membres des Communes, il lui faut répartir la représentation de façon à accorder soixante-cinq sièges à la province de Québec et la proportion des sièges que garantissent à chaque autre province leurs populations respectives. Naturellement, avec les années les difficultés devaient se multiplier. D'après les auteurs de la fédération la répartition des pouvoirs établie par l'Acte de 1867 serait efficace et suffisante; en fait, elle s'avère inadéquate et gênante, mais aucune autorité, sauf celle du parlement impérial, n'y peut changer quoi que ce soit. Voici donc le grand problème qui se pose: Quels motifs peut invoquer ce Parlement pour intervenir? Les nombreux changements secondaires furent officiellement effectués sur la présentation d'adresses des deux Chambres du parlement du Dominion, mais la question est de voir dans quelle mesure doivent concorder ces adresses pour justifier l'intervention britannique. Le parlement britannique serait-il justifiable de modifier la constitution dans le sens demandé par le parlement du Dominion, s'il y avait de fortes protestations de la part de la province de Québec, d'une autre province ou d'autres provinces? Il importe de se rappeler qu'à toutes fins pratiques le Canada se compose de quatre groupes bien distincts: les Provinces maritimes, Québec, Ontario et les provinces de l'Ouest, et qu'il se présente parfois de profondes divergences d'intérêts.

"L'opinion la plus avancée est celle que M. Ferguson a formulée alors qu'il était premier ministre de l'Ontario. M. Ferguson semble soutenir qu'aucune modification importante ne peut s'effectuer sans l'assentiment des provinces, et qu'une province importante, voire une province quelconque pouvait empêcher la modification en refusant son consentement. Cette opinion se fonde sur cette conception que le lien fédéral est le résultat d'un pacte ou traité, expression couramment employée dans les débats de la législature du Canada, lorsqu'elle fut appelée en 1865 à approuver l'entente conclue en 1864 avec les provinces maritimes. On objecte à cette opinion que la convention de Québec n'a jamais été acceptée par les législatures de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick et qu'en fait, sous certains rapports, la constitution préparée en 1864 fut modifiée par l'intervention impériale avant qu'elle fut adoptée en 1867, tandis qu'en ce qui concerne les autres provinces, surtout celles qu'a créées le Dominion: le

Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, toute idée de pacte devient absurde. La meilleure réponse à apporter à cette objection est la suivante: en 1907, lorsqu'une loi impériale fut adoptée pour modifier l'échelle alors existante des subventions provinciales payables par la fédération, elle fut fondée sur l'assentiment de toutes les provinces et si, de son côté, la Colombie-Britannique a demandé de meilleurs termes, son premier ministre finit par donner son adhésion à la mesure projetée. Il est inutile de méconnaître l'importance de ce précédent, quelle que puisse avoir été l'à-propos de sa création."

(*Note de Keith.*—La doctrine du contrat est nettement admise par le Conseil privé dans la cause de l'*Aéronautique* (1932), A.C. 54. Thèse contraire, par Ewart, dans *Can. Bar Review,* IX 726-728).

"Il est évident que si le Parlement impérial tentait de modifier la constitution contre l'assentiment d'une forte opinion publique canadienne ou celle d'une ou plusieurs législatures provinciales il poserait un problème des plus délicats, et il est naturel qu'on ait, à plusieurs reprises, comme en 1927, cherché à obtenir que le Canada puisse modifier sa propre constitution sans s'adresser au parlement impérial, ce qui implique une diminution manifeste de statut officiel, sinon de statut réel. Un tel régime exigerait l'autorisation d'une loi impériale, mais, pourrait être appliqué indépendamment. Il comporterait certaines sauvegardes pour la langue et la religion, de sorte que le Québec pourrait faire échouer ce qui lui paraîtrait constituer pour l'heure une menace à ces sauvegardes; il faudrait encore des dispositions stipulant que des changements n'auront lieu sur d'autres points de la compétence législative que lorsqu'à l'approbation du parlement du Dominion, signifiée disons par les deux tiers des membres de l'une et l'autre Chambres, s'ajouterait l'assentiment d'une majorité des provinces, y compris Ontario et Québec. Il est clair toutefois que le grand problème consisterait à amener une entente, et jusqu'ici les discussions engagées entre les provinces et le fédéral n'ont guère eu d'autre résultat que de souligner les divergences profondes d'opinion qui existent."

Keith explique que: "Dans le cas du Commonwealth, ni le Commonwealth ni les Etats ne peuvent, séparément, apporter des changements *dans la répartition fédérale des pouvoirs ou dans le statut constitutionnel en général.* Les Etats, dit-il, peuvent modifier leur propre constitution, et le Commonwealth jouit de certains pouvoirs dans un domaine limité mais d'importance. Dans les questions vitales,

"la mesure doit être adoptée par la majorité absolue de l'une et de l'autre chambre puis être soumise par referendum aux électeurs entre le commencement du troisième mois et la fin du sixième mois après son adoption. Si les deux Chambres ne peuvent s'entendre et si l'une l'adopte à deux reprises, dans un intervalle de trois mois pendant la même session ou une session subséquente, le gouverneur général peut alors soumettre la mesure aux électeurs. Toutefois on entendait, dans la

pratique, que ce pouvoir doit normalement s'exercer sur l'avis du conseil des ministres, ce qui veut dire que règle générale le Sénat ne saurait imposer un referendum aux électeurs puisque le conseil des ministres, responsable seulement devant la Chambre des représentants, refuserait d'aviser dans ce sens, comme le cas s'est présenté en 1914. La mesure, pour qu'elle soit prête à recevoir la sanction royale, doit être approuvée par la majorité des électeurs et par la majorité des Etats. Il faut de plus, pour que soit valide une mesure modifiant la représentation proportionnelle d'un Etat dans l'une ou l'autre Chambre du parlement, ou le nombre minimum des représentants dans la Chambre basse, ou les limites d'un Etat, ou concernant les dispositions constitutionnelles qui s'y rapportent, qu'elle soit approuvée par la majorité de l'Etat intéressé. La prescription est plutôt vague, mais il faut évidemment entendre que cet assentiment n'est requis que pour les modifications relatives à des dispositions spécifiques en faveur de l'Etat."

Keith ajoute que "la portée du pouvoir de modification est contestée. Mais il doit nécessairement comprendre le droit de modifier les clauses établissant les pouvoirs du Commonwealth et ceux des Etats." Il pose cette question: "Peut-il abolir les Etats?" Il ne le croit pas. La loi constitutionnelle établit *l'indissolubilité* de l'union fénérale. D'après lui, le Statut de Westminster exclut l'idée que le parlement du Commonwealth pourrait annuler la constitution par l'abrogation de l'*Imperial Act* de 1900 qui la contient.

L'Union de l'Afrique du Sud est un Etat unitaire. Les dispositions de sa constitution relatives au *mode* de modification laissent à l'Union la faculté de modification. L'Etat libre d'Irlande pourrait exercer le même pouvoir, qu'il a d'ailleurs exercé, et que peut exercer aujourd'hui l'Eire.

(Nota. — L'examen attentif de la cause de l'*Aéronautique* (nº 56 de l'annexe 3) m'empêche de convenir avec M. Keith qu'il "admet clairement la théorie du pacte"; voir mon mémoire plus loin, lequel présente des circonstances importantes et encore inconnues qui, selon moi, rendent impossible l'application de cette théorie dans le cas du Canada.)

LA CONFÉDÉRATION CONSTITUE-T-ELLE UN "TRAITÉ" OU "PACTE"?

(*a*) Lettre et mémoire de l'hon. Howard Ferguson, premier ministre de l'Ontario, au premier ministre du Canada.

Le 10 septembre 1930.

Monsieur le premier ministre,

Vous vous rappellerez qu'au cours de certains entretiens que nous avons eus au sujet du rapport de la Conférence impériale et en particulier des recommandations présentées dans le rapport de 1929 j'ai cherché à préciser à vos yeux l'attitude de la province d'Ontario.

La Conférence semble avoir oublié que la confédération des provinces du Canada a été réalisée du fait des provinces elles-mêmes. Notre constitution n'est qu'une loi impériale consacrant l'accord conclu par les provinces après consultation et discussion. La province d'Ontario croit fermement que cet accord ne saurait être modifié sans le consentement des parties.

Au nom de ma province, je désire protester le plus vigoureusement possible contre toute démarche que pourrait faire le gouvernement du Dominion ou la Conférence impériale en vue de modifier le traité provincial tant que la question n'aura pas été soumise aux provinces et que ces dernières n'auront pas eu tout le temps requis pour l'examiner convenablement.

Si l'on agissait conformément au rapport de 1929, non seulement on nuirait à l'application paisible de notre constitution, mais on compromettrait sérieusement l'existence de la confédération.

L'Ontario s'alarme à bon droit de la situation, et je vous prie instamment, en votre qualité de représentant du Dominion, et par votre entremise la Conférence impériale, de retarder l'examen de cette question jusqu'à ce qu'elle puisse être considérée comme il convient, et à la satisfaction des parties au contrat originel.

Vous trouverez ci-inclus un mémoire qui présente un abrégé de l'histoire de la Confédération ainsi que l'opinion de plusieurs hommes publics qui furent à la tête du mouvement, l'interprétation des tribunaux sur le statut de la province de même que les sentiments des autorités contemporaines du Dominion sur cette question.

Les antécédents déjà connus, mis en regard des rapports des deux dernières Conférences, vous convaincront, j'en suis certain, que les provinces ont vraiment lieu d'être très inquiétés à ce sujet.

Votre tout obligé,

(Signé) G. H. FERGUSON.

" Le mémoire préparé par le premier ministre Ferguson à l'adresse du premier ministre du Canada est ainsi conçu:

" Il est respectueusement soumis que le droit des différentes provinces à l'égalité de voix sur les modifications projetées à la loi et aux conventions de la constitution du Dominion repose sur des considérations

fondamentales et des faits historiques qui lient tout autant aujourd'hui qu'auparavant les signataires de la confédération. La constitution du Canada est en partie écrite et en partie non écrite. Comme l'a souligné un auteur distingué, la partie non écrite de la Constitution comprend tous les grands points de repère de l'histoire d'Angleterre et de l'histoire du Canada, de même que les conventions et usages généralement reconnus. La partie écrite de la Constitution se trouve dans la législation impériale, composée des Actes de l'Amérique britannique du Nord adoptés à diverses époques.

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, s'appelle couramment le pacte de la Confédération. L'appellation est motivée parce que les résolutions de Québec, dont l'Acte est la transcription, participent de la nature d'un traité entre les provinces qui ont créé le Dominion.

A l'époque de la Confédération ces provinces se trouvaient en présence de deux projets d'union fort divergents. D'aucuns considéraient qu'une union législative centralisant la compétence législative dans un seul parlement, sur le modèle du précédent suivi jusque-là en Angleterre, promettait les plus grands avantages. D'autres les attendaient d'une union fédérale, avec un parlement central chargé des questions d'ordre général mais conservant aux provinces la compétence législative sur les sujets d'ordre local et la garde des intérêts provinciaux.

On comprit dès le commencement des délibérations qu'une union législative n'était guère acceptable. A la conférence de Charlottetown, le projet a été discuté, et tous ceux qui ont pris part à la discussion l'ont délibérément écarté. En conséquence, lorsque les délégués des provinces se réunirent à Québec en octobre 1864, c'était pour jeter les bases d'une union fédérale des provinces de l'Amérique britannique du Nord.

L'égalité de toutes les provinces, indépendamment de leurs populations et de l'étendue de leurs territoires, a été reconnue par le fait que chacune n'a eu qu'une voix, même l'Ontario et le Québec, déjà réunies par l'Acte d'Union.

Dès l'ouverture des délibérations, l'honorable John A. Macdonald se prononça en faveur d'un gouvernement central puissant. Il ajouta cependant: "Une grande prudence s'impose. Le peuple de chaque section doit sentir qu'il est protégé; et ces garanties ne devraient être mises en danger par aucun empiétement du pouvoir central. Notre constitution doit s'appuyer sur un acte du parlement impérial et toute question de prépondérance concernant les intérêts d'ordre local doit être posée ainsi: Est-ce légal, oui ou non? Les tribunaux judiciaires de la Grande-Bretagne règleraient toutes ces difficultés, si elles devaient se présenter". (*Confederation documents,* de Pope, p. 55.)

Sur le même sujet, sir E.-P. Taché, président de la Conférence, s'exprimait ainsi: "La majorité du peuple croit que si ses droits et privilèges sont laissés aux législatures locales ils seront en sûreté grâce aux libertés déjà garanties et ratifiées par des traités solennels, même si nous ne devions pas nous entendre sur le sujet de la Confédération." (Extrait des *Notes on the Conference,* par A. A. Macdonald, de l'île du Prince-Edouard, aux Archives canadiennes.)

La première résolution de la Conférence était ainsi conçue: "Une union fédérale sous la Couronne de la Grande-Bretagne aurait l'effet de sauvegarder les intérêts les plus chers et d'accroître la prospérité de l'Amérique britannique du Nord, pourvu qu'elle puisse s'effectuer à des conditions équitables pour les diverses provinces."

La deuxième résolution ajoutait à l'importance de cette déclaration, en disant que le projet de fédération procurait le système " le plus propre, dans les circonstances, à protéger les intérêts des diverses provinces et à assurer l'efficacité, l'harmonie et la stabilité dans le fonctionnement de l'Union."

A la base donc de toutes les délibérations préliminaires à l'Union il est clair que l'intention était de créer le Dominion à la prière des provinces, et que tous les engagements pris pour leur compte seraient fidèlement observés.

C'est sur ce principe que les résolutions de la Conférence de Québec, établissant dans le détail le projet de Confédération, furent rédigées, examinées puis adoptées, et finalement soumises à la ratification du parlement canadien.

En 1865, le parlement canadien fut appelé à ratifier officiellement les résolutions comme un traité d'union entre les différentes provinces. C'est pourquoi le parlement fut invité à les considérer en bloc, sans aucune modification. Dans ses explications des procédures, l'honorable John A. Macdonald disait: " Le projet doit être adopté comme un tout, être considéré comme un traité et être adopté sans modification ou changement." Et l'honorable Georges-E. Cartier ajoutait à son tour: " Les conditions sont les mêmes que pour tout autre traité conclu d'après le système britannique."

On s'est demandé si le parlement impérial pouvait apporter des changements dans le projet de loi, et sur ce sujet l'honorable Georges-E. Cartier a fourni au parlement une assurance explicite. " J'ai déjà déclaré, dit-il, en mon propre nom comme en celui du Gouvernement, que les délégués qui iront en Angleterre n'accepteront du Gouvernement impérial aucune autre loi qu'une loi fondée sur les résolutions adoptées par cette Chambre, et qu'ils n'en rapporteront jamais d'autre. J'ai donné ma parole d'honneur et celle du Gouvernement à cet effet."

Il convient de souligner que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, tel qu'il fut préparé par le traité et adopté par le parlement impérial, n'accorde au parlement fédéral aucun pouvoir de modifier la constitution du Canada, bien qu'à chaque province fut reconnue la compétence de modifier sa propre constitution, sauf en ce qui concerne la charge de lieutenant-gouverneur.

L'histoire a justifié cette mesure de prudence. Si le Dominion avait reçu la compétence de modifier la constitution, il est probable que la longue revendication des droits constitutionnels des provinces, jusqu'ici victorieuse, aurait eu des résultats différents, attendu qu'à toute phase de la lutte le parlement du Dominion aurait pu légiférer à l'encontre des prétentions des provinces.

La grande portée des pouvoirs sagement réservés aux provinces à la confédération et leur relation avec l'autorité fédérale sont clairement indiquées à plusieurs reprises par le comité judiciaire du Conseil privé. En voici les principales:

Lord Watson, dans la cause des liquidateurs de la *Maritime Bank of Canada* v. *le receveur-général du Nouveau-Brunswick* (1892), A.C. 441-2, s'exprime ainsi au sujet de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867:

"L'Acte n'avait pour objet ni d'unir les provinces en une seule ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel toutes les provinces

seraient représentées et qui administrerait exclusivement toutes les affaires d'intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie. On y a réussi en répartissant entre le Dominion et les provinces tous les pouvoirs, exécutifs et législatifs, ainsi que toute la propriété et les revenus publics qui antérieurement avaient appartenu aux provinces, de sorte que le Dominion recevait les pouvoirs, les droits de propriété et de perception de revenus qu'exigeait l'accomplissement de ses fonctions constitutionnelles, et aux provinces restaient les autres pouvoirs pour les fins du gouvernement provincial. Mais en ce qui concerne les questions qui, par l'article 92, sont spécialement réservées à la législation provinciale, la compétence législative de chaque province continue de s'exercer indépendamment du contrôle fédéral et reste suprême comme elle l'était avant l'adoption de l'Acte".

Sir Barnes Peacock, dans la cause *Hodge* v. *la Reine,* 7 A.C. 131-2, s'exprime ainsi en faisant connaître l'opinion de la Chambre:

'En décrétant que l'Ontario avait droit à une législature et qu'il appartenait à son assemblée législative d'adopter des lois pour la province et pour des fins provinciales relativement aux sujets mentionnés à l'article 92, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord lui conféra, non pas des pouvoirs qu'elle était censée exercer par délégation ou en qualité d'agent du parlement impérial, mais une autorité aussi complète et aussi vaste, dans les bornes prescrites par l'article 92, que le parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions possédait et pouvait conférer. Dans les limites des sujets précités, la législature locale exerce un pouvoir souverain, et possède la même autorité que le parlement impérial ou que le parlement du Dominion'.

Il devient inutile de s'arrêter plus longuement sur le sujet, attendu qu'aucune autorité n'a contesté que les résolutions adoptées à la conférence de Québec constituaient véritablement un pacte ou traité entre les provinces. Lorsque le Dominion a été créé il assuma toutes les obligations et toutes les conditions que les auteurs avaient acceptées en son nom. Les provinces subséquemment ajoutées au Dominion ou établies à sa demande, conformément aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se trouvèrent, vis-à-vis de l'autorité fédérale, dans la même situation que les parties originelles quant au pacte de la confédération.

On ne prétend pas que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est immuable, qu'il est complet et parfait de forme. Après une expérience de vingt années, les représentants de cinq des provinces, c'est-à-dire de toutes les provinces originelles ainsi que du Manitoba, ont tenu la première conférence interprovinciale dans la ville de Québec. Cette conférence, présidée par sir Oliver Mowat, l'un des auteurs de la Confédération, déclara que sur plusieurs points l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne mentionnait pas les idées et intentions communément acceptées et que d'importantes dispositions de l'Acte manquent de précision quant à leur signification et leur sens véritables. En conséquence la conférence rédigea dix-sept projets d'amendement que l'on devait apporter à l'Acte, "subordonnément à l'assentiment des différentes Assemblées législatives provinciales". La conférence n'a eu d'autre résultat pratique que celui d'avoir créé un précédent.

A cinq reprises, le parlement impérial a adopté des mesures modificatrices de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et une seule fois, lors du rajustement des subventions fédérales, les provinces ont-elles été

consultées. Pendant les soixante premières années de la Confédération, le parlement du Royaume-Uni a adopté au moins trente-trois lois modificatrices de l'Acte primitif.

Ces précédents ont eu pour effet de saper le droit constitutionnel des provinces à être consultées, quand il s'agit de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. On a récemment prétendu que le gouvernement du Dominion peut décider s'il y a lieu ou non de consulter les provinces. En 1924, alors que l'on priait le parlement fédéral d'approuver un projet d'amendement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord relativement à la législation exterritoriale, le gouvernement de l'Ontario s'opposa officiellement à ce que l'on procédât ainsi avant que le projet d'amendement ne fut soumis aux différentes provinces. Le ministre de la Justice nia aux provinces le droit d'intervenir en donnant pour raison que la question ne les concernait pas. Cependant le procureur général de l'Ontario, dans une lettre portant la date du 10 juillet 1924, lui laissait savoir que "dans l'opinion des conseillers juridiques de la province d'Ontario tout projet d'amendement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, dans les termes de votre résolution, pourrait être interprété comme se prêtant à l'empiétement sur des questions d'ordre législatif que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a sans conteste attribué à la compétence provinciale".

A la même occasion, le procureur général de l'Ontario jugea aussi à propos de protester au sujet de la question plus vaste en jeu: "Je n'ai pas besoin, dit-il, de vous rappeler que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a été l'œuvre des représentants de toutes les provinces comme telles et non comme mandataires auprès du parlement du Dominion. Le gouvernement de cette province est d'avis que le parlement du Dominion ne devrait pas chercher à faire modifier la constitution sans faire approuver au préalable par les provinces les propositions qu'il soumet au parlement impérial ".

Quelques jours plus tard, le 12 juillet, dans un discours qu'il prononçait à Prescott, le premier ministre de l'Ontario ajoutait une déclaration à ces représentations officielles. Le *Globe* de Toronto prête à ce sujet les paroles suivantes à l'honorable M. Ferguson: " Le projet de résolution que vient de présenter à la Chambre des communes l'honorable Ernest Lapointe n'a pas laissé de me surprendre et de m'inquiéter. Non seulement cette initiative n'est pas à propos, mais elle constituerait, si le Dominion acquérait ce droit, la violation d'engagement pris envers les provinces. La Confédération a été le résultat de certains compromis consentis par les provinces signataires. Elle équivaut à une convention et, à mon avis, on ne devrait en rien modifier l'assentiment des provinces et aucune demande ne devrait être adressée dans ce sens au parlement britannique sans s'être enquis au préalable de l'assentiment ou du dissentiment des provinces.

" La province d'Ontario a des idées si arrêtées sur ce point que nous avons déjà protesté auprès du gouvernement fédéral contre toute initiative à cet effet sans avoir réuni toutes les provinces et s'être assuré de leur coopération. Actuellement tous nos droits personnels et droits civils sont confiés à la garde et à la protection des provinces, et tout amendement qui ajouterait à l'autorité du Dominion mettrait en péril l'unité nationale."

D'autres incidents survenus récemment dans l'évolution constitutionnelle du Canada méritent une attention particulière... (Suivent, en résumé, les débats de la Chambre de 1925, le rapport de la Conférence tenue en 1927 sur les relations entre le Dominion et les provinces, et le rapport du comité chargé en 1929 d'examiner l'application des lois fédérales).

Comme la question est encore à l'étude, il serait inopportun de reconnaître une valeur de statut impérial à certains usages qu'on a, par inadvertance ou autrement, laissé s'accréditer dans notre procédure constitutionnelle. Pareille manière d'agir a été et sera encore probablement pour le Dominion du Canada une source de désaccords et de faiblesse. C'est pourquoi l'on fait bien observer que la province d'Ontario ne souscrira à aucun nouveau mode de revision de la constitution canadienne qui ne reconnaîtrait pas explicitement à toutes les provinces le droit absolu d'être consultées et d'être parties aux décisions prises.

(b) La confédération constitue-t-elle un " traité " ou " pacte "?

(N. McL. Rogers, dans Proceedings of Canadian Political Science Association, 1931, pages 205 à 230.)

L'idée en cours au Canada, qui veut que l'Acte fédératif soit un pacte est la conséquence tardive d'un péché d'omission commis par les Pères de la Confédération et qui, comme le dit la Sainte Ecriture, retombe sur leurs enfants, même jusqu'à la troisième et à la quatrième génération. Nous nous flattons volontiers du fait que la Conférence de Québec s'est acquittée de son importante mission en seize courtes journées et peut-être sommes-nous tentés de croire qu'auprès des quatre mois consacrés à la rédaction de la constitution des Etats-Unis et d'un espace de temps beaucoup plus long à celle du commonwealth australien, la comparaison est toute à notre avantage. Personne ne conteste que les auteurs des Résolutions de Québec se sont montrés très habiles et assez clairvoyants dans l'accomplissement de cette tâche difficile, mais nous ne leur pardonnons pas facilement de n'avoir pas vu la nécessité de trouver une formule permettant de modifier la constitution au besoin sans mettre inutilement le Dominion et les provinces en désaccord. Ils auraient assurément plus de titres à notre reconnaissance s'ils avaient siégé même une semaine de plus afin de prévenir, par des moyens appropriés, les malentendus qui devaient fatalement surgir le jour où il faudrait adopter les termes primitifs de l'union à d'autres circonstances ainsi qu'à de nouvelles théories politiques et économiques. Que l'omission d'un mode de revision ait été voulue. cela n'atténue en rien la gravité de la faute. A force de suposer que l'omission a été préméditée, le pouvoir fédéral et les autorités provinciales en sont venus à interpréter, chacun à sa guise, les motifs de cette prétendue intention; malheureusement, ni l'une ni l'autre des parties en cause ne peut apporter d'argument péremptoire à l'appui de sa thèse. Que ce soit intentionnellement ou par oubli qu'on a omis de prescrire une procédure pour la modification de l'Acte, il n'en reste pas moins que c'est sur la conférence de Québec que doit tout d'abord retomber la responsabilité de la situation difficile qui en est résultée pour nous et, ensuite, sur le gouvernement impérial qui, à la Conférence de Londres tenue en 1866, a collaboré à la rédaction de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Le plus récent exposé à l'appui de la doctrine d'après laquelle l'Acte fédératif constitue un pacte, se trouve dans un mémoire que l'honorable G. H. Ferguson a présenté, cette année, de la part de la province d'Ontario, au premier ministre du Canada.

* * * *

Comme l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est la seule des constitutions fédérales qui ne renferme pas son propre principe de revision, la prétention que cet acte est un pacte, exposée dans le Mémoire, ne peut se justifier que par l'histoire, la coutume, la thèse fédéraliste ou certaines considérations d'ordre pratique. On peut dire sans exagération que les partisans de cette théorie s'en sont généralement tenus à l'argument historique suivant: la Conférence de Québec tenue en 1864 était composée de délégations envoyées par les différentes provinces qui allaient s'unir sous l'égide d'une constitution fédérale; ces diverses délégations adoptèrent soixante-douze résolutions qui devaient servir de base à l'union; ces résolutions, après avoir été sanctionnées formellement par les législatures provinciales, constituèrent en réalité le fondement de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; par conséquent, faute de dispositions contraires, les amendements susceptibles d'être apportés à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord doivent suivre la procédure d'après laquelle les Résolutions de Québec ont été proposées et approuvées, c'est-à-dire qu'il faut le consentement unanime des provinces constituantes du Dominion. Nous trouvons une corroboration indirecte de cet argument dans l'application fréquente des mots "traité" et "pacte" faite aux Résolutions de Québec par les principaux membres de la Conférence, ce qui indique le caractère obligatoire qu'elles étaient censées avoir pour les diverses provinces contractantes.

Il est évident que des difficultés se présentent dès que l'on tente d'identifier les parties au supposé traité ou accord fédératif. Le Dominion y est-il partie? Il n'existait pas antérieurement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Les provinces d'Ontario et de Québec y sont-elles parties? Elles n'étaient pas des provinces distinctes lors des négociations en vue de la confédération, bien qu'il soit vrai que les conférences de Londres et de Québec aient accordé au Haut-Canada et au Bas-Canada un statut distinct. L'Ile du Prince-Edouard et la Colombie-Britannique sont-elles parties au pacte? Elles n'ont conclu aucune convention avec les autres provinces, mais avec le Dominion seulement. Le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan doivent-ils être considérés comme y étant parties? Ils doivent leur création à des lois du parlement fédéral. Si insurmontables que ces difficultés puissent paraître au profane, les partisans d'un pacte fédératif les écartent d'emblée sous prétexte que les neuf provinces jouissent d'une égalité absolue dans le Dominion, et que les autres, entrées dans une union déjà réalisée ou créées après la Confédération, doivent censément avoir les mêmes droits et les mêmes devoirs que les membres fondateurs. Autrement dit, le contrat est explicite en ce qui concerne les Canadas, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse, et implicite dans le cas des autres. Voici comment ce point de vue est exposé dans le mémoire de M. Ferguson:

Lorsque le Dominion a été créé, il assuma toutes les obligations et toutes les conditions que les auteurs avaient acceptées en son nom. Les provinces subséquemment ajoutées au Dominion, ou établies à sa de-

mande conformément aux dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se trouvèrent, vis-à-vis de l'autorité fédérale, dans la même situation.

Il est donc manifeste que la théorie du pacte se fonde en réalité sur l'accord ou le traité censément intervenu à l'époque de la Confédération. Pour être fructueuse, toute analyse de cette théorie doit porter d'abord sur la nature et la portée des transactions qui ont précédé l'adoption en 1867, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Il n'y aurait guère lieu de s'arrêter à la question de savoir si les Résolutions de Québec constituaient la matière et la forme d'un traité, si certains délégués à la Conférence de Québec qui appuyèrent les résolutions dans la Législature du Canada ne s'étaient prononcés sur le sujet en termes catégoriques. Outre les déclarations de Macdonald et de Cartier relevées par M. Ferguson dans son Mémoire, l'échange de mots qui eut lieu entre George Brown et L. H. Holton ne laisse pas d'être révélateur:

M. Brown: Mais l'honorable représentant a tout à fait tort de soutenir que nous n'avions pas le droit de conclure cet accord avec les provinces maritimes. Nous avions pleins pouvoirs et nos instructions étaient formelles.

M. Holton: Teniez-vous ce pouvoir du parlement d'Angleterre?

M. Brown: Non; l'honorable représentant devrait savoir que le pouvoir de faire des traités est du ressort de la couronne—la couronne nous a expressément autorisés à conclure ce pacte et a cordialement ratifié ce que nous avons fait.

Or, ces déclarations sont absolument incompatibles tant avec le caractère véritable des négociations qu'avec la coutume constitutionnelle actuelle. La Couronne n'a pas autorisé les délégués à la Conférence de Québec à conclure entre eux une convention obligatoire. La dépêche à lord Mulgrave n'a sanctionné qu'une conférence sur le sujet de l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord. Il n'a pas été conféré de pouvoirs en vue de conclure un traité, un pacte ou une convention. Les colonies de l'Amérique britannique du Nord n'avaient pas acquis, en 1864, le droit de prendre des engagements commerciaux ou politiques soit entre elles soit avec d'autres. Le plus qu'elles aient obtenu pendant les négociations de 1854 sur la réciprocité est le privilège douteux d'une consultation préalable avant que les termes du traité fussent définitivement arrêtés. Après cela, le seul progrès réalisé à l'époque vers la participation à la conclusion de traités fut l'engagement formel d'Henry Labouchère, en 1857, que désormais, aucun traité concernant les droits d'une colonie ne serait signé sans l'assentiment de la législature coloniale. Même, si l'on envisage la question de ce point de vue, qui n'est pas sans importance, la procédure adoptée à l'égard des Résolutions de Québec infirme la notion de traité. Comme je le signalerai plus loin, les législatures du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse n'ont jamais été vraiment saisies de ces résolutions. Seule la Législature du Canada leur a imprimé le sceau d'une approbation formelle. La législature de l'Ile du Prince-Edouard les a rejetées sans équivoque...

En deuxième lieu, l'élaboration d'une nouvelle constitution pour les provinces de l'Amérique britannique du Nord était du domaine législatif et ne relevait pas à proprement parler du pouvoir exécutif. La couronne, conseillée par ses ministres des diverses provinces, n'était pas investie de

pouvoirs constituants et ne pouvait pas donner mandat aux délégués de conclure une convention obligatoire comportant pour les constitutions coloniales des changements aussi radicaux que ceux qu'envisageaient les Résolutions de Québec. S'il existait dans les provinces un pouvoir susceptible de modifier une constitution coloniale, ce pouvoir n'avait qu'un caractère législatif. De là une double question. Les diverses législatures provinciales ont-elles autorisé leurs délégations respectives à élaborer un projet d'union et ont-elles ratifié et accepté subséquemment les résolutions qui émanèrent de la Conférence de Québec? Quant à la première question, il importe de noter qu'en ce qui concerne les provinces maritimes, les délégations n'ont pas reçu de leurs législatures l'autorisation d'examiner l'union projetée des provinces de l'Amérique britannique du Nord...

Reste ensuite à savoir si les Résolutions de Québec, indépendamment de leur origine, ont été subséquemment ratifiées par les diverses législatures provinciales. Sur ce point, il ne saurait y avoir de doute. Lorsque la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard autorisèrent leurs délégués à étudier le projet plus restreint d'une union entre les provinces maritimes, l'idée était que, quelle que fût la décision prise à Charlottetown, elle devrait être sanctionnée par les différentes législatures avant que l'on cherchât à en faire la matière d'un acte constitutionnel. De la même manière, les délégués à la Conférence de Québec s'entendirent pour soumettre les résolutions de cette assemblée à l'approbation des différentes législatures provinciales. Les historiens nous assurent qu'il n'a pas été donné suite à cette entente. Seule la législature des Provinces-Unies a été saisie des soixante-douze résolutions et les a ratifiées à la majorité de ses membres. Dans l'Ile du Prince-Edouard, elles furent rejetées par la législature. A Terre-Neuve, on en remit l'examen à un moment plus propice. En Nouvelle-Ecosse, Tupper, constatant que la première session qui suivit la conférence était peu favorable à l'étude de la question, ajourna la décision en faisant adopter une résolution qui faisait revivre le projet d'union des provinces maritimes comme préalablement nécessaire au projet de plus grande envergure. Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement, qui était partisan des Résolutions de Québec, subit une défaite décisive aux élections générales qui eurent lieu alors.

Subséquemment, en 1866, le gouvernement impérial usa de toute son influence pour assurer le succès de l'union et, grâce aux moyens employés par le lieutenant-gouverneur Gordon, du Nouveau-Brunswick, le régime antifédéraliste fut renversé et remplacé par un gouvernement favorable à l'Union. Mais même alors, les Résolutions de Québec ne furent pas soumises à l'approbation de la législature; au lieu de cela, on adopta une ligne de conduite qui fait ressortir, à mon avis, le rôle véritable des provinces au cours des événements d'où sortit l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. La résolution adoptée par la législature du Nouveau-Brunswick concernant la confédération, seule résolution donnant un caractère législatif à l'approbation de l'union, ne fait aucune mention des Résolutions de Québec, mais est ainsi libellée:

Qu'une humble adresse soit présentée à Son Excellence le lieutenant-gouverneur, priant qu'il plaise à Son Excellence de nommer des délégués qui s'uniront aux délégués des autres provinces en vue de conclure des arrangements avec le gouvernement impérial pour effectuer l'union de l'Amérique britannique du Nord à des conditions qui assureront les justes droits et les intérêts du Nouveau-Brunswick, accompagnées de dispositions

visant à la construction immédiate du chemin de fer Intercolonial; chaque province aura voix égale au sein de la délégation; le Haut et le Bas-Canada seront considérés à cette fin comme des provinces distinctes.

Autrement dit, la délégation du Nouveau-Brunswick fut désignée pour aider et conseiller le gouvernement impérial dans l'élaboration de termes d'union qui garantiraient les justes et légitimes intérêts de la province. La seule condition formelle posée par la législature à cette mission fut la construction immédiate du chemin de fer Intercolonial.

Il est non moins intéressant de savoir quelle tournure les événements prirent en Nouvelle-Ecosse Là encore, la législature ne fut jamais officiellement saisie des Résolutions de Québec. Au début, le sentiment de l'assemblée était nettement hostile au projet d'union, et surtout au plan énoncé dans les résolutions de Québec. Le revirement d'opinion se produisit dans une grande mesure sous l'impulsion persévérante du gouvernement impérial et grâce à l'appui sympathique du nouveau lieutenant-gouverneur, le général Fenwick Williams. Néo-écossais de naissance, il s'était taillé une belle réputation comme héros de Kars et sa nomination au poste de gouverneur fut une manœuvre habile de la part de ceux qui croyaient que sa prédilection déclarée pour la confédération ne laisserait pas d'influer sur les membres récalcitrants de l'assemblée. On ne peut pas dire, cependant, que ce revirement d'opinion en Nouvelle-Ecosse ait été favorable aux résolutions de Québec. De fait, M. Miller, qui avait le plus contribué à faire voter par la législature de la Nouvelle-Ecosse en 1866 la résolution relative à la confédération, ne faisait pas mystère du fait qu'il appuyait cette résolution surtout dans le but de prévenir tout assentiment aux résolutions de Québec.

A en juger par ces faits qui ont précédé et suivi la Conférence de Québec, il ressort clairement que les résolutions de cette conférence étaient dès le début marquées du sceau d'illégitimité. Du point de vue des provinces maritimes, elles étaient de naissance illégitime et n'ont jamais été reconnues en droit. Pour résumer, seules les provinces unies du Haut et du Bas-Canada avaient ratifié les résolutions de Québec, lorsque s'ouvrit la conférence de Londres en 1866. La Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick les avaient virtuellement répudiées et le seul point sur lequel les provinces étaient d'accord était l'avantage qu'elles retireraient de la confédération du moment qu'elle serait réalisée sur une base juste et équitable. S'il y a eu pacte, consentement ou accord général entre les législatures des provinces, l'objet en a été exclusivement l'union réalisée, mais jamais la formule spécifique d'après laquelle on devait effectuer l'union. Il est également clair que les législatures du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse s'entendirent pour laisser les termes définitifs de la confédération au jugement arbitral du parlement et du gouvernement impériaux conseillés par les délégués des provinces. Un fait qui corrobore cette manière de voir, c'est que les législatures de ces provinces rejetèrent les propositions visant à demander aux législatures provinciales leur approbation du plan arrêté à Londres avant que le parlement impérial lui eût donné force de loi. Les véritables fonctions des délégations à la conférence de Londres avaient un caractère consultatif. Les détails de l'Acte fédératif furent laissés aux autorités impériales, renseignées et conseillées par les représentants des diverses provinces. Même si les résolutions de Québec servirent de base, à Londres, aux propositions qui furent soumises plus tard au gouvernement impérial, il s'agissait évidemment de faciliter les choses car les délégués de la Nouvelle-Ecosse

et du Nouveau-Brunswick ne formulèrent aucune objection contre la plupart des résolutions de Québec et, au point de vue tactique, Macdonald avait avantage à pouvoir déclarer que l'Acte de la confédération était vraiment fondé sur le projet adopté à Québec. Le compte rendu des délibérations de la Conférence de Londres laisse entrevoir un côté intéressant de l'affaire. L'un des représentants canadiens, M. McDougall demanda si la conférence pouvait modifier les résolutions de Québec. M. Ritchie répondit que la législature de la Nouvelle-Ecosse avait opté pour une entière liberté de discussion. Les délégués du Nouveau-Brunswick s'exprimèrent dans le même sens. La réponse ambiguë de Macdonald est très significative:

Nous pouvons fort bien discuter ces questions comme si elles étaient libres, même si nous devions donner notre adhésion au projet de Québec.

En fait, on a apporté aux résolutions de Québec des modifications importantes dont les législatures provinciales ne furent jamais saisies et qui furent autorisées par le parlement impérial. Ces modifications visaient plus que des questions de détails et allaient très directement au fond même de l'accord entre le Dominion et les provinces. Ce n'est pas trop dire que, sous ce rapport, toute la procédure suivie en vue de réaliser la confédération canadienne est sans précédent dans les annales du fédéralisme. Ni les législatures ni les habitants des provinces fédérées n'ont eu l'occasion de ratifier les termes définitifs de l'union. De même que la confédération a été accomplie en droit par un statut du parlement impérial, elle a été accomplie en fait par la pression constante du gouvernement impérial sur les gouvernements et législatures du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse...

Ni les législatures, ni les habitants des provinces composant l'Amérique britannique du Nord n'avaient donné leur assentiment aux termes de l'union énoncés dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. La législature canadienne avait bien ratifié les résolutions de Québec mais il ne lui fut jamais donné de se prononcer sur les modifications apportées à la Conférence de Londres. Les provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse avaient exprimé le désir de s'unir en fédération, mais c'est le gouvernement de chacune de ces provinces, et non le peuple ou leur législature, qui donna son approbation aux termes de l'union. La constitution canadienne ne repose sur aucune autorité ou sanction législative autre que celle du parlement impérial. La seule convention intervenue entre les législatures provinciales n'a eu d'autre objet que d'accepter le principe d'une union fédérale. Ce que l'on dit être le pacte des Résolutions de Québec est sans fondement historique ou constitutionnel. La Conférence de Londres était un corps consultatif. Rien dans les négociations n'indique que les amendements à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord devaient être approuvés par les provinces. Voici une déduction qui semble plus acceptable; lorsqu'une province se sentirait lésée par un projet d'amendement du parlement fédéral, elle pourrait soumettre ses objections au gouvernement impérial avant que ce dernier ait donné force de loi à l'amendement proposé. Pareille méthode serait certainement plus conforme aux vues des délégués du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse telles qu'elles furent formulées au cours des dernières négociations; de plus, c'est la manière la plus plausible d'expliquer l'absence d'un mode

14927—49

de revision spécifique dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, à supposer que c'est à dessein et non par inadvertance que cette omission ait eu lieu.

Maintenant, si les résolutions de Québec ne constituent un traité, ni dans le fond ni dans la forme, comment expliquer alors l'emploi répété du mot " traité " par les principaux membres de la conférence? Devons-nous conclure que, malgré la confusion d'idées et de mots qui marquèrent les débats de la législature canadienne, les délégués entendaient donner aux résolutions le caractère d'une convention obligatoire et faire en sorte que la constitution qui devait en sortir ne pût être modifiée qu'avec le consentement unanime des parties contractantes? J'ai déjà donné certaines raisons qui nous empêchent de souscrire à cette thèse, mais il est peut-être opportun de tenter ici une explication des commentaires de Macdonald, Cartier et autres sur le plan élaboré à la conférence de Québec. Il importe de noter tout d'abord que seuls les délégués des Provinces-Unies se servent du mot " traité " lorsqu'ils parlent des résolutions de Québec. Après avoir parcouru attentivement les débats qui eurent lieu au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Ecosse, je n'ai trouvé aucun indice que l'on ait présenté les résolutions à ces provinces comme si elles constituaient un traité. Au contraire, les actes subséquents des délégués du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse ne nous permettent aucunement de penser que l'on voyait les résolutions sous un tel jour.

Il semblerait donc qu'aucune entente formelle ne soit intervenue à Québec pour saisir les diverses législatures de ces résolutions comme constituant un traité; il semblerait plutôt que leur présentation sous cette forme à la législature des Provinces-Unies était le fruit d'une manœuvre ministérielle destinée à en assurer l'adoption dans le plus bref délai et avec le moins de discussion possible quant aux détails. Si cette opinion est juste, elle enlève au mot " traité " employé par Macdonald, Cartier et d'autres le sens que lui prêtent les défenseurs de la théorie du pacte. Il importe également de remarquer que les mots " traité " et " contrat " ont été employés avant que le Nouveau-Brunswick ait rejeté le projet de Québec et avant aussi que l'on ait constaté la nécessité de modifier les résolutions à certains égards pour que l'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse consente à les approuver. Il semble raisonnable de conclure, dans ce cas, que l'emploi du mot " traité " appliqué aux résolutions de Québec dans l'Assemblée législative du Canada n'avait aucun sens particulier ou n'était qu'un moyen de restreindre la discussion à l'acceptation ou au rejet des résolutions en entier. On pourra sans peine admettre qu'un avantage indéniable aurait découlé de l'acceptation générale des propositions qui devaient être soumises, comme expression de l'opinion unanime des provinces, au Gouvernement impérial lors de la dernière conférence à Londres. Tout en admettant cela, cependant, il ne s'ensuit pas que la constitution qui devait découler de cet accord devait être tenue pour un traité ou un contrat obligatoire au point de vue de la modification de ses clauses dans l'avenir. Il convient de se demander ici si l'attitude des chefs des diverses délégations provinciales qui sont dans la suite devenus ministres dans le gouvernement fédéral est bien conforme à l'opinion de ceux qui tenaient les résolutions de Québec ou celles de Londres pour un traité ou un contrat qui ne pouvait être modifié que du consentement unanime des parties contractantes. La réponse à cette question m'amène

à l'autre partie de mon enquête, savoir, l'examen des méthodes employées depuis la Confédération pour modifier les clauses de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Au cours des soixante dernières années, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a été modifié assez souvent, bien que rarement en ayant recours à la procédure officielle de l'amendement. Les revisions des dispositions portant sur la question des finances ont d'ordinaire été effectuées par des lois fédérales et n'ont pas donné lieu à la modification du texte même de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Quoi qu'il en soit, lorsque l'on proposa, en 1869, de concéder certains avantages à la Nouvelle-Ecosse, Edward Blake soutint avec beaucoup d'énergie que ce serait modifier considérablement les clauses du pacte fédératif et qu'il faudrait avoir recours à la méthode de modification constitutionnelle. Or, lors de la deuxième lecture du bill, M. Holton proposa le texte suivant:

"La Chambre est d'avis que toute modification des conventions financières relatives aux diverses provinces visées dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, à moins d'être réglées par toutes les provinces, tend à détruire le régime gouvernemental sur lequel le Dominion a été institué."

Ce projet de résolution, qui affirmait ni plus ni moins que l'Acte fédératif était un pacte, fut rejeté par un gouvernement que dirigeait sir John Macdonald et par une Chambre des communes qui comptait parmi ses membres plusieurs des délégués qui avaient représenté leurs provinces à la conférence de Québec. Il est curieux de constater que le résultat du vote révèle que Macdonald, Cartier, Galt, Tilly, et Tupper votèrent contre la doctrine du consentement unanime que préconisait ce texte. Deux ans plus tard, la question du consentement des provinces revint sur le tapis lors de la discussion sur le projet de loi soumis au parlement impérial, dans le but de faire disparaître tout doute au sujet de la compétence du parlement canadien à adopter la loi du Manitoba...

Une fois de plus le Gouvernement refusa d'approuver ce principe. Les provinces ne furent pas consultées et elles ne protestèrent pas collectivement contre la méthode alors adoptée.

En 1886, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord fut formellement modifié par une loi impériale donnant suite à la demande contenue dans une adresse collective du parlement fédéral. L'amendement avait pour objet de permettre à ce Parlement d'accorder aux Territoires le droit d'être représentés au Sénat et à la Chambre des communes. Vu que l'adoption de cette proposition pouvait avoir pour effet de modifier le nombre des représentants de l'Est et de l'Ouest, cette question aurait dû, à notre avis, intéresser au plus haut point toutes les provinces. Le gouvernement fédéral cependant ne les consulta pas, de sorte qu'elles n'approuvèrent jamais l'amendement adopté alors par le parlement impérial en conformité d'une adresse des deux Chambres.

Nous n'avons pas le temps d'entreprendre ici l'examen détaillé des autres modifications apportées à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Qu'il nous suffise de dire, en tout cas, que, bien que certains amendements, intéressant une province particulière ou un groupe de provinces, aient été adoptés après consultation, tel l'amendement de 1930 concernant la rétrocession des ressources naturelles aux provinces de l'Ouest, le seul cas où toutes les provinces ont été consultées au sujet d'un amendement fut lors de la revision des subsides provinciaux en

1907. On a rappelé ce précédent pour appuyer la théorie d'après laquelle il s'agit d'un pacte que l'on ne saurait modifier que par consentement unanime... Le précédent établi en 1907 est le seul qui existe. Rien de semblable ne s'était produit auparavant et rien d'analogue n'a été effectué dans la suite. Ce précédent fut créé pour un cas spécial, la revision générale des subsides payables aux provinces. Jusque là, les provinces elles-mêmes, en particulier ou par groupes, avaient consenti volontiers à modifier les dispositions financières de la confédération sans réclamer le consentement unanime. On peut dire, en toute franchise, qu'elles fermaient les yeux sur la théorie du pacte chaque fois qu'il leur était avantageux de le faire. Le gouvernement fédéral désirait maintenant faire cesser ces modifications périodiques des clauses financières du pacte fédératif. La convocation des représentants du Dominion et des provinces à une conférence avait pour but d'en venir à une entente définitive et durable sans mécontenter une seule province qui estimerait avoir droit d'émarger au trésor du Dominion. Voici ce qu'a dit à ce sujet sir Wilfrid Laurier:

"Nous avons cru qu'une conférence amicale avec les provinces était le meilleur moyen de savoir ce qui, à leur yeux, suffirait pour les empêcher d'avoir de nouveau recours à Ottawa et de s'adresser au Parlement."

En d'autres termes, on procéda de cette façon par raison de commodité et aucunement en vue de reconnaître officiellement qu'il fallait consulter les provinces et obtenir leur consentement. L'adresse des deux Chambres du parlement fédéral sur laquelle fut fondée la loi modificatrice ne diffère en rien, par la forme ou par le texte, de celles qui ont été adoptées sans consultation préalable des provinces. Ajoutons que rien dans le préambule de cette loi ne laisse entendre que la proposition tendant à modifier la loi a été faite après avoir sollicité l'avis des provinces. On remarque aussi, et c'est très important, que si la méthode adoptée en 1907 créait un précédent au sujet de la consultation des provinces, elle ne constitue certainement pas un précédent au point de vue de la question plus importante encore de la théorie du contrat, laquelle non seulement exige la consultation mais encore le consentement unanime des provinces avant de modifier la Constitution. Dans le cas qui nous occupe, la Colombie-Britannique n'a pas consenti au règlement arrêté, mais cela n'a pas empêché le parlement fédéral de faire adopter l'Adresse par les deux Chambres ni le parlement impérial d'adopter la loi modificatrice. En résumé, la méthode adoptée jusqu'ici au sujet de la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord va décidément à l'encontre de l'idée que l'Acte serait un contrat. Le principe du consentement unanime n'a jamais été reconnu par le Dominion et, lorsque, dans certains cas, les provinces ont été consultées, on a eu recours à ce moyen pour des raisons de commodité, plutôt que par obligation. Ajoutons que, pour ce qui est des fréquentes modifications apportées aux conventions financières sur lesquelles est fondée la confédération, les provinces ont elles-mêmes adopté une attitude qui ne s'accorde aucunement avec la théorie du contrat...

Enfin, pour des raisons d'ordre pratique, la prétention que l'Acte fédératif est un traité ne saurait aucunement être soutenue en présence de la situation qui existe au Canada. Les intérêts économiques des différentes provinces ou des groupes de provinces ne sont pas les mêmes. L'esprit provincial peut être assoupi, mais il n'est pas éteint. Les divergences de race et de religion peuvent provoquer des malentendus et des

désaccords. Une province particulière nourrit parfois un profond ressentiment contre le gouvernement fédéral pour cause d'injustice. Les intérêts des provinces des extrémités du Canada sont souvent opposés à ceux des provinces centrales. En présence de ces éléments qui rendent instables les régimes politiques, voyons quels dangers comporte l'application de la doctrine du consentement unanime. Si l'on reconnaissait que la fédération était un pacte, avec tout ce qui en découle, un amendement de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord pourrait être entravé par l'opposition d'une seule province. Les représentants de cent mille habitants de la province de l'Ile du Prince-Edouard pourraient contrecarrer la volonté de neuf millions d'habitants des autres provinces. Rien ne saurait autant retarder l'expansion de nos institutions nationales. On ne pourrait plus, d'au une manière, donner suite aux désirs de la population canadienne. Notre constitution tendrait à devenir plus rigide à un moment où les courants d'opinion sur les questions d'ordre social et économique exigent que l'on examine de nouveau et à fond la répartition des pouvoirs et la délimitation des domaines de taxation fixées lors de la confédération. Le consentement unanime a pour but d'assurer la sécurité par la stabilité. Les sociétés politiques, cependant, ne sont pas stationnaires; elles évoluent. Si leurs besoins et leurs aspirations s'accroissent avec le temps, la stabilité des conventions constitutionnelles produira le désaccord au lieu de la sécurité. La constitution anglaise a ceci de merveilleux qu'elle peut s'adapter facilement à toutes les modifications du tempérament des nations ou à toutes les demandes en vue de l'extension ou de la restriction du champ de l'activité politique. Sous le régime d'une constitution fédérale, cette flexibilité ne saurait exister au même degré, car la constitution est un texte écrit et exige, nécessairement, une méthode de modification plus compliquée. Dans ces limites propres au régime fédéral, on devrait cependant s'efforcer d'obtenir le maximum de flexibilité en harmonie avec une sécurité raisonnable quant aux aspirations et aux intérêts légitimes des minorités et des provinces...

Je n'ai pas cherché, dans ce travail, à étudier d'autres moyens que celui de la méthode de modification que comporte la doctrine du consentement unanime. Je voulais faire connaître les erreurs de cette doctrine et montrer du doigt les graves dangers auxquels nous exposerait son adoption. La pratique fédérale et les préoccupations électorales paraissent exiger, en matière de modifications futures de la constitution canadienne, une mesure limitée de consultation avec les provinces et de consentement par celles-ci, ainsi que des garanties précises au sujet des droits de certaines minorités. Mais cela est fort différent des implications logiques de la théorie contractuelle. Ce que cette théorie présente d'alarmant, c'est la doctrine du consentement unanime que l'on en a tirée. Il est essentiel d'adopter à bref délai un procédé de modification propre à mettre fin à l'incertitude actuelle et à faire prévaloir la volonté du peuple canadien dans le développement conscient de sa constitution. La première tâche, cependant, consiste à enlever le fil de fer barbelé avec lequel les protagonistes de la théorie contractuelle ont barré notre voie et qu'il faut abattre si nous voulons atteindre notre objectif principal.

Observations sur la théorie du pacte

(Par le conseiller parlementaire du Sénat)

Dans son ouvrage, *The Senate of Canada,* sir George Ross a réuni et reproduit successivement,—comme dans le mémoire de Ferguson à l'appui de la théorie du contrat, déjà cité, — à peu près tout ce qui a été dit au sujet du traité ou contrat au cours des débats sur la Confédération, en 1865, au Parlement canadien. Voici ses citations:

Sir E.-P. Taché, parlant au Conseil législatif de la province du Canada, le 9 février 1865, a dit:

"Cette résolution... vous est présentée, non comme un acte émanant du gouvernement du Canada, mais comme l'œuvre collective des délégués de toutes les provinces *sous la forme, pour bien dire, d'un traité.*

(Note. — Ces paroles se rapporte à une *résolution*).

Sir John A. Macdonald, parlant à l'Assemblée législative, répondit à M. Powell:

"Le Gouvernement dira qu'il présente le projet comme un tout et qu'il emploiera toute son influence pour le faire adopter sans changement, pour une raison toute simple; c'est que le projet n'a pas été préparé par le gouvernement du Canada ou par le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, mais *c'est un traité entre les différentes colonies,* dont chaque clause a été amplement discutée, et qui a été adopté au moyen de concessions mutuelles.

(Note. — Il s'agit des *résolutions.*)

Puis, encore à l'Assemblée législative, sir John A. Macdonald répondit à l'honorable A.-A. Dorion:

"Ces résolutions ont *le caractère d'un traité,* et si elles ne sont pas adoptées dans leur entier, il faudra commencer les procédés *de novo.* Si chaque province entreprend de changer les détails du plan, il n'y aura plus de fin aux conférences et aux discussions... afin que la confédération ne se fasse pas avant le grand jour du jugement."

(Note. — Ces paroles ont trait aux *résolutions.*)

L'hon. William McDougall, parlant à l'Assemblée législative, au cours de ce débat, s'exprima ainsi:

Il a été parfaitement entendu et compris par la Chambre que le projet était soumis au Parlement comme étant le résultat des délibérations de tous les gouvernements locaux à la conférence de Québec, et comme *mesure du gouvernement.* Je crois aussi que, cette mesure *participant de la nature d'un traité,* il était absurde de supposer qu'aucune législature

aurait la faculté de l'amender,... Par la nature même des choses,—que ce projet soit le meilleur ou le pire de ceux que nous pouvions préparer,—force nous est de reconnaître qu'il a le *caractère d'un traité,* et qu'en conséquence il faut le voter simplement par oui ou non."

(Note.—Ces paroles ont trait aux *résolutions.*)

D'Arcy McGee, parlant à l'Assemblée législative, a dit:

C'est en vertu de la dépêche impériale adressée à lord Mulgrave, gouverneur de la Nouvelle-Ecosse, que nous sommes réunis et c'est sous sa sanction que nous agissons. Rien de ce que nous avons fait ne l'a été sans autorisation, ou sans observer les formes, et le résultat de nos travaux a été *la convention que l'on désigne ici sous le nom de traité soumis à l'approbation du gouvernement impérial* de même qu'à celle de cette Chambre... Vous ne pouvez pas le modifier, car cela est au-dessus de votre pouvoir et du nôtre."

(Note.—Ces paroles ont trait aux *résolutions.*)

Sir George Ross cite ensuite les paroles du sous-secrétaire d'Etat, parrain de l'Acte de l'Amérique du Nord à la Chambre des communes en 1867 et celles du secrétaire pour les colonies qui a présenté cette mesure à la Chambre des lords.

"La Chambre se demandera peut-être pour quelle raison nous intervenons dans une question de ce genre. Pour peu que l'on y réfléchisse, on verra clairement, il me semble, que, puisque la convention prévoit des concessions mutuelles de la part des provinces, il faut qu'une *autorité extérieure* accorde sa sanction au *pacte* que ces provinces ont conclu... De plus, si la fédération a été, dans ce cas-ci tout particulièrement, une question des plus délicates de traité ou de pacte entre les provinces,—si elle a été une question de concessions et de compromis mutuels,—il est évidemment nécessaire qu'une *troisième partie de l'extérieur* accorde sa sanction au traité intervenu entre elles. Voilà, ce me semble, le rôle qui incombe au sujet de *ce Bill.*"

(Note.—Les paroles qui précèdent ne se rapportent pas au résultat des délibérations tenues à Québec mais aux délibérations de Londres, auxquelles, d'après les instructions données aux délégués de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, le gouvernement britannique prit part. Ces paroles ont trait aussi *à tout ce qui a été fait, même la rédaction du bill.*)

Lord Carnarvon, lors de la deuxième lecture du bill (Acte de l'Amérique britannique du Nord), à la Chambre des lords, s'exprima comme suit:

"Les Résolutions de Québec après quelques légères modifications, forment la base de la mesure que j'ai maintenant l'honneur de soumettre

au Parlement. *Je l'ai dit déjà,* toutes les provinces britanniques de l'Amérique britannique du Nord *y ont donné leur consentement* et la mesure fondée sur ces résolutions *doit être acceptée comme un traité d'union.*"

(Note.—Pour ce qui est des "légères modifications", on verra ailleurs dans ce rapport qu'elles furent loin d'être légères, mais n'oublions pas que lord Carnarvon parle nécessairement des résolutions *modifiées* et qu'il affirme que non seulement ces résolutions, mais encore l'Acte lui-même, devraient être acceptés par la Chambre comme un traité d'union.)

Enfin, à un banquet en son honneur, à Montréal, le 19 septembre 1883, sir George Ross a rappelé les paroles de lord Carnarvon:

"J'ose répondre à votre affirmation, et je pense bien que le plus haut tribunal serait de cet avis, que votre *Acte de Fédération* ne doit pas être tenu seulement pour un *acte* municipal. *Il* doit être tenu pour un traité.

(Note.—Il s'agit ici d'une *loi.*)

Le juge Gwynne formula la même thèse dans la cause des lois prohibant la vente des liqueurs, à la Cour suprême du Canada. Certains autres juges furent du même avis (1895) (S.C.R. 170) et le vicomte Haldane a dit que "l'Acte de l'Amérique britannique du Nord "doit être accepté comme un traité d'union entre les provinces qui existaient alors," ([1914] A.C. 237). De son côté, lord Atkin, dans la cause du *Repos hebdomadaire* (n° 62 de l'Annexe n° 3) parle du "pacte interprovincial *consacré* par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord". Je pourrais bien rappeler ici un nombre d'autres citations, mais à quoi bon? Le pacte ou traité auquel faisaient allusion la plupart de ceux que nous venons de nommer était bien les résolutions de Québec; un certain nombre pensaient aux résolutions de Londres ou à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et d'autres pensaient probablement à autre chose, sans peut-être qu'un seul indiquât *les parties possibles* à ce traité ou pacte ou envisageât *la même chose dans le même sens* que l'un quelconque des autres commentateurs. S'il a été question de traité et quasi-traité au cours des débats de la Confédération c'est que, prétendait-on, l'Assemblée législative qui l'a approuvé, n'avait pas la faculté de modi-

fier les résolutions de Québec, à cause de l'engagement pris par les délégués de faire de leur mieux pour obtenir l'approbation des provinces alors représentées. Il en est de même des remarques faites au parlement impérial. Les résolutions de Londres ayant remplacé les résolutions de Québec après que celles-ci eurent été rejetées par deux des trois provinces désirant s'unir en une confédération, il importe peu que les Résolutions de Québec aient ou n'aient pas représenté un traité ou pacte. A mon avis, j'ai une demi-douzaine de raisons pour croire qu'elles ne constituaient pas un traité ou pacte. Les résolutions de Londres équivalaient, pour quelques jours seulement, à un pacte *entre des délégués qui n'étaient pas autorisés à lier leurs propres provinces par un accord interprovincial,* mais tout simplement à s'entendre sur le choix d'une base de négociation concertée avec le gouvernement impérial au sujet des dispositions d'une loi. Or ce traité a été bien observé. Enfin, lorsque les délégués à la Conférence de Londres eurent arrêté avec le gouvernement impérial (comme le firent tous et chacun des délégués, au cours d'une conférence qui a duré plusieurs semaines, et sous la présidence du secrétaire pour les colonies) la forme d'une loi acceptable pour tous et qui pourrait être présentée par le gouvernement impérial au parlement impérial, et lorsque, au nom du gouvernement impérial, le secrétaire pour les colonies décida que la loi attendue devrait être adoptée par le gouvernement au Parlement, il exista alors un contrat entre les trois provinces et le gouvernement impérial pendant quelques jours jusqu'à ce que le projet de loi qui s'imposait fut présenté et adopté, après quoi, ce traité, le seul subsistant, se trouvait pleinement et fidèlement exécuté, de sorte que, lorsque le bill fut promulgué, il n'y avait plus de pacte ou de traité d'aucune sorte, explicitement ou implicitement, mais seulement une loi impériale dans laquelle toutes les conventions antérieures avaient été absorbées et devenaient à vrai dire de nouvelles conventions. A Londres les délibérations se poursuivirent entre deux "parties". La première fut le gouvernement britannique et la deuxième furent "les provinces", cherchant toutes, d'un commun accord, à obtenir la même faveur ou

le même service de la première partie et *ne se demandant rien l'une à l'autre.* Elles se trouvaient toutes dans la même partie au "pacte", dont il aurait pu s'agir alors, pacte qui fut pleinement et honorablement exécuté par l'autre partie, soit le gouvernement britannique. La province du Canada, d'après la loi sollicitée, devait disparaître et elle a, de fait, cessé d'exister, de sorte que, pour ce qui est de cette province, l'idée de traité est absurde. Quant à un pacte entre l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, il n'y avait pas de province d'Ontario ou de province de Québec avant la mise en vigueur de la loi, de sorte que ces provinces ne pouvaient être parties à un pacte. Le Dominion du Canada n'existait pas davantage. En conséquence, tout pacte qui subsisterait maintenant a dû survenir depuis la mise en vigueur de la loi. Je dois dire que, pour ce qui est du Dominion du Canada, la théorie du traité n'est pas fondé. On affirme très souvent à l'appui d'une autre théorie,—que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne peut, sans ébranler toute la Constitution, être modifiée qu'avec le consentement de toutes les provinces. Les circonstances dans lesquelles cette loi peut être modifiée sont étudiées dans une autre partie de ce rapport.

J'en viens donc à la conclusion, on l'a constaté, qu'aucun pacte, formel ou implicite, entre les provinces elles-mêmes ou entre les provinces et le Dominion ne peut exister à moins d'en retracer l'origine même dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,—car, en fait de traité, nous ne pouvons remonter plus loin que l'Acte constitutif.

Il est curieux de constater que dans le cas du commonwealth de l'Australie, dont la loi constitutionnelle décrétée fut soumise à l'approbation du peuple avant d'être mise en vigueur,—ce qui autorise à conclure, plus qu'on ne saurait le faire au Canada, à l'existence d'un pacte—celles qui existent au Canada,—les tribunaux ont décidé que la conclusion est la même que celle à laquelle j'en suis arrivé pour le Canada.

En Australie, avant la décision rendue dans la cause *Engineers* (28 Commonwealth L.R., page 142) les tribunaux semblaient tout d'abord disposés à voir dans l'Acte constitutionnel du Commonwealth la preuve, si l'on peut dire, *d'un pacte entre les parties constituantes* du commonwealth. A ce point de vue, le principe d'interprétation des contrats pourrait raisonnablement être appliqué à l'interprétation de la Constitution. Il fut cependant décidé dans la cause en question que l'Acte constitutionnel *lui-même* constitue "le pacte politique de *toute la population de l'Australie* qui décréta une loi obligatoire du parlement impérial" et que "les termes du pacte" doivent être appliqués dans le sens qu'ils ont dans la loi, "exactement tels qu'ils ont été conçus."

Dans la cause du *Commonwealth* v. *la Nouvelle-Galles du Sud* (1923) 32 C.L.R. 200, le juge Isaacs fait l'observation que voici:

> Le tribunal a récemment, dans la cause de l'*Amalgamated Society of Engineers* v. *Adelaide Steamship Co.* (1920) 28 C.L.R. 129, indiqué la véritable méthode d'interpréter le contrat fait par le peuple de l'Australie quand il a étendu son droit de citoyen. Elle consiste à déterminer la signification réelle du texte appliqué à l'objet même de la mesure. Nous avons appliqué la norme générale dans les tribunaux britanniques en mettant en vigueur le marché réel effectué avec tous les droits mutuels et les obligations qu'il comporte et qui sont indiqués dans le document même."

Or, selon qu'on l'a voulu dès le début, le parlement impérial est, à mon avis, l'arbitre et l'exécuteur de la convention entre le Dominion et ses provinces et il doit déterminer à quel moment, de quelle façon et à quel degré, selon le cas, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord doit être modifié.

Dans son livre intitulé, *L'Avenir Constitutionnel du Canada,* le docteur Ollivier, conseiller juridique de la Chambre des communes, est généralement d'accord avec les opinions exprimées ci-dessus.

ANNEXE 5

DU

RAPPORT PRÉSENTÉ À L'HONORABLE PRÉSIDENT DU SÉNAT DU CANADA

PAR

LE CONSEILLER PARLEMENTAIRE DU SÉNAT

AU SUJET DE

la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et de matières connexes.

Documents, etc., concernant l'évolution du Canada vers le statut de dominion.

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA CONFÉRENCE IMPÉRIALE SUR L'APPLICATION DES LOIS DES DOMINIONS, 1929 (PAGES 11-12, 23-30)

(*a*) Pouvoir d'annulation, droit de réserve, exterritorialité, etc.

"10. Touchant certaines questions relatives aux lois des dominions— le pouvoir d'annulation, le droit de réserve, l'application exterritoriale des lois des dominions, et le *Colonial Laws Validity Act*—la conférence impériale de 1926, tout en reconnaissant qu'il serait très dangereux d'essayer, vu le temps limité à sa disposition, de se prononcer immédiatement et en détail sur des questions aussi complexes, a posé certains principes que l'on a jugés à la base de tout le sujet. En ce qui concerne le pouvoir d'annulation et le droit de réserve, on a admis que, en dehors des dispositions incorporées dans les constitutions ou dans des lois spécifiques pourvoyant expressément au droit de réserve, le gouvernement de chaque dominion peut conseiller la couronne sur tout ce qui a trait à ses propres affaires, et que, par conséquent, il ne serait pas conforme à la pratique constitutionnelle, de la part du gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, de conseiller Sa Majesté sur une question relevant d'un dominion, à l'encontre des vues du gouvernement de ce dominion. La conférence se dit également d'avis que lorsque dans une des parties autonomes de l'Empire on projetait d'adopter une loi susceptible d'atteindre les intérêts d'autres parties autonomes la procédure à suivre serait une consultation antérieure entre les ministres de Sa Majesté dans les diverses parties intéressées. Quant à la compétence législative des membres du commonwealth britannique des nations autres que le Royaume-Uni, et, en particulier quant à l'opportunité qu'il y aurait d'autoriser ces membres à adopter des lois d'application exterritoriale, la pratique constitutionnelle veut que la législation du parlement du Royaume-Uni s'appliquant à un dominion ne soit adoptée qu'avec le consentement du dominion intéressé.

"11. On a jugé, cependant, que ces considérations et l'application de ces principes généraux suscitaient diverses questions qu'il fallait examiner minutieusement. Tout d'abord, il reste un grand nombre de lois adoptées par le parlement du Royaume-Uni qui s'appliquent encore aux dominions et que ne peuvent actuellement abroger ou modifier les parlements des dominions. Deuxièmement, sous le présent mode de gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, il existe encore certains pouvoirs touchant la législation des dominions. Troisièmement, tant que le parlement du Royaume-Uni pourra légiférer avec un effet exterritorial il y a lieu de douter en ce qui concerne les pouvoirs des parlements des dominions à cet égard.

(*b*) Le Colonial Laws Validity Act

"45. Les circonstances dans lesquelles le *Colonial Laws Validity Act*, 1865, a été adopté sont si bien connues qu'il suffit d'en faire une brève mention dans ce rapport.

" 46. Depuis une époque reculée dans l'histoire de l'expansion coloniale, on avait posé en principe que conformément à une règle du droit coutumier les mesures adoptées par une législature coloniale étaient nulles si elles étaient incompatibles avec la loi d'Angleterre. Cette règle était apparemment basée sur la supposition qu'une loi coloniale ne pouvait violer certains principes fondamentaux de droit anglais, mais la sphère de ces principes n'était pas définie clairement, loin de là.

" 47. Cependant, nombre de décisions rendues par la Cour suprême de l'Australie méridionale, au milieu du dix-neuvième siècle, appliquèrent la règle de façon à annuler plusieurs des lois de la législature de cette colonie. On ne tarda pas à se rendre compte que, si l'interprétation de cette loi était juste, le gouvernement responsable, qui venait récemment d'être établi en soustrayant les colonies australiennes à tout contrôle politique extérieur, deviendrait en bonne partie illusoire à cause des restrictions juridiques imposées au pouvoir législatif, restrictions qui parurent alors, pour la première fois, de portée beaucoup plus grande qu'on ne l'avait supposé. La gravité de la situation qui surgit ainsi dans l'Australie méridionale provoqua un examen de toute la question par les jurisconsultes de la couronne en Angleterre, qui, tout en ne confirmant pas l'application plus étendue de la doctrine d'incompatibilité maintenue par le tribunal d'Australie, que les décisions à son sujet étaient tellement vagues et générales qu'il subsistait une grande incertitude quant à son application. Ils conseillèrent donc que la loi définît la portée de la doctrine dans des termes nouveaux et précis. Le *Colonial Laws Validity Act, 1865,* fut adopté à la suite de cette recommandation.

" 48. La loi conférait expressément aux législatures coloniales le pouvoir d'adopter des lois même incompatibles avec le droit coutumier anglais, mais portait qu'une loi coloniale, incompatible avec un acte du parlement du Royaume-Uni applicable à la colonie, soit explicitement ou inéluctablement par intention, serait nulle dans la mesure de cette incompatibilité. Cette loi a également écarté les doutes qui avaient surgi au sujet de la validité de lois sanctionnées par le gouverneur d'une colonie d'une façon ne cadrant pas avec ses instructions.

" 49. La loi, alors de son adoption, étendait, sans doute, les pouvoirs dont jouissait alors les législatures des colonies. C'est ce que l'on avait reconnu, mais il n'en est pas moins vrai que des restrictions précises, d'une grande portée sur l'exercice efficace de ces pouvoirs, furent maintenues et devinrent d'application statutaire. Dans certains domaines législatifs importants visés par des statuts applicables aux dominions, les restrictions imposées au pouvoir législatif ont causé et causent encore des ennuis d'ordre pratique en empêchant l'adoption de lois propres à leurs besoins particuliers. Ces restrictions ont eu leur utilité dans le passé, en ce sens qu'elles assuraient l'uniformité des lois et la coopération au sujet de diverses questions importantes. Cependant, d'après le rapport de la conférence impériale de 1926, il s'ensuit que ce moyen d'assurer l'uniformité, reposant sur la suprématie du parlement du Royaume-Uni, n'est plus dans l'ordre, au point de vue constitutionnel, dans le cas des dominions, et il faudra s'occuper de faire concorder la question juridique et l'aspect constitutionnel. De plus, l'interprétation de la loi a suscité des difficultés dans la pratique, surtout en Australie, car il n'est pas toujours possible de savoir avec certitude si une loi s'étend ou non à un dominion, par interprétation nécessaire, et, le cas échéant, si toutes les dispositions ou certains articles d'une loi d'un dominion lui sont incompatibles ou non."

(*c*) Recommandations d'ordre général

" 50. Nous avons donc procédé en nous basant sur le fait que les principes posés dans le rapport de 1926 ne peuvent être mis en vigueur que par l'abrogation du *Colonial Laws Validity Act* de 1865, dans son application aux lois édictées par le parlement d'un dominion, et les discussions de la conférence ont surtout porté sur la manière dont cela devrait se faire. Nous avons proposé l'adoption d'une loi stipulant que ce statut ne devrait plus s'appliquer aux lois édictées par un dominion.

" 51. Nous jugeons nécessaire, cependant, qu'il y ait une loi positive énonçant les pouvoirs du parlement d'un dominion, de crainte que la simple abrogation du *Colonial Laws Validity Act* ne soit regardée comme ayant rétabli l'ancienne doctrine du droit coutumier.

* * * *

" 53. Nous recommandons de mettre en vigueur les propositions contenues dans les paragraphes précités, au moyen de clauses ainsi conçues:

(1) Le *Colonial Laws Validity Act, 1865* cessera de s'appliquer à toute loi adoptée par le Parlement d'un Dominion.

(2) Aucune loi et aucune disposition de toute loi ci-après adoptée par le Parlement d'un Dominion ne sera nulle et inopérante pour le motif qu'elle est incompatible avec la loi de l'Angleterre ou avec les dispositions de toute loi existante ou future du Parlement du Royaume-Uni ou avec toute ordonnance, règle ou tout règlement établi sous l'empire desdites dispositions, et les pouvoirs du Parlement d'un Dominion comprendront la faculté d'abroger ou de modifier toute telle loi, ordonnance, règle ou tout règlement, en tant que ces mesures font partie de la loi du Dominion.

" 54. En dernier lieu, touchant le problème qui dérive de l'existence d'un pouvoir juridique qu'aurait le parlement du Royaume-Uni de légiférer pour les dominions, nous estimons que pour concilier l'existence de ce pouvoir avec l'état constitutionnel établi le meilleur moyen serait de faire une déclaration incorporant la coutume conventionnelle. Nous proposons donc qu'une déclaration dans les termes suivants soit consignée dans les procès-verbaux de la prochaine conférence impériale:

> ' Il serait conforme à l'état constitutionnel établi de tous les membres du Commonwealth vis-à-vis les uns des autres, que désormais aucune loi édictée par le Parlement du Royaume-Uni ne s'étende à un Dominion, si ce n'est à la demande ou avec le consentement de ce Dominion.'

Nous recommandons de plus que cette convention constitutionnelle apparaisse comme un exposé ou préambule formels dans la loi dont serait saisi le parlement du Royaume-Uni.

" 55. Pour des considérations d'ordre pratique touchant la rédaction de bills et l'interprétation de lois il est opportun que ce principe soit également exprimé dans les dispositifs de la loi, et, en conséquence, nous proposons que la mesure législative projetée contienne une déclaration et une disposition dans les termes suivants:

> ' Qu'il soit en conséquence déclaré et édicté qu'aucune loi du parlement adoptée à l'avenir ne s'étendra, ni sera réputée s'étendre

à un Dominion à moins qu'il n'y soit expressément déclaré que ce Dominion a demandé cette loi et y a consenti.'

" 57. Si les recommandations ci-dessus sont adoptées, l'acquisition par les parlements des dominions de pleins pouvoirs législatifs s'ensuivra nécessairement. Nous avons alors examiné si, dans ces circonstances, il ne devrait pas exister quelque disposition spéciale touchant certains sujets. Ces derniers nous paraissaient divisés en deux catégories, savoir, ceux concernant lesquels une action uniforme ou réciproque peut être nécessaire ou désirable afin de faciliter la libre coopération entre les membres du commonwealth britannique au sujet de questions d'intérêt commun, et ceux qui en raison de conditions spéciales, et parfois temporaires dans quelques-uns des dominions, exigent une manière de procéder particulière.

* * *

" 62. Le deuxième sujet que nous avons étudié concerne l'effet de l'acquisition de pleins pouvoirs législatifs par les parlements des dominions dotés de constitutions fédérales.

" 63. Le Canada seul parmi les dominions n'a pas actuellement le pouvoir d'amender sa loi constitutionnelle sans une loi du parlement du Royaume-Uni. On conçoit facilement l'absence de disposition spécifique en vue d'effectuer les modifications souhaitées exclusivement par des intermédiaires canadiens, indépendamment des conditions spéciales au Canada à cette époque, si l'on se rappelle que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 fut la première mesure relative à la confédération d'un dominion et fut adoptée il y a plus de soixante ans, au début de son expansion. On a fait observer que la question des différentes méthodes de modifications devait être laissée aux autorités canadiennes compétentes pour plus ample examen et que, par conséquent, il y avait lieu de montrer clairement que la loi qu'adopterait le parlement du Royaume-Uni ne changerait rien à cet égard. On a fait remarquer également que, pour une raison semblable, il était opportun de déclarer expressément que rien dans la loi ne devrait autoriser le Parlement du Canada à légiférer sur toute question actuellement du ressort des provinces, qui échappe à l'autorité du Dominion.

* * *

"66. En conséquence, nous sommes d'avis qu'il faut insérer dans le projet de loi du Parlement du Royaume-Uni des dispositions expresses au sujet des questions débattues dans les trois paragraphes précédents, et nous avons à cette fin, rédigé les clauses suivantes:

(1) Rien dans la présente loi ne sera censé conférer le pouvoir d'abroger ou de modifier les actes constitutionnels du Dominion du Canada, du Commonwealth de l'Australie, et du Dominion de la Nouvelle-Zélande, autrement qu'en conformité de la loi et des usages constitutionnels et des coutumes existantes.

(2) Rien dans la présente loi ne sera censé autoriser les Parlements du Dominion du Canada et du Commonwealth de l'Australie à légiférer sur toute question actuellement du ressort des provinces du Canada ou des Etats de l'Australie, selon le cas, qui échappe à l'autorité des Parlements ou Gouvernements du Dominion du Canada et du Commonwealth de l'Australie respectivement".

RAPPORT DE LA CONFÉRENCE IMPÉRIALE DE 1930 SUR LE *COLONIAL LAWS VALIDITY ACT*

(Sommaire des délibérations, pages 17-19)

La Conférence impériale étudia les diverses questions soulevées par le rapport de la conférence sur l'application des lois des dominions, prenant particulièrement en considération les difficultés exposées par le premier ministre du Canada relativement aux observations que lui avaient communiquées les provinces canadiennes concernant ce rapport.

Un problème spécial s'est posé sur l'application au Canada du projet de loi à présenter au Parlement à Westminster (auquel, pensa-t-on, conviendrait la désignation de Statut de Westminster), se rapportant au *Colonial Laws Validity Act* et autres questions. Si, d'un côté, le rapport de la conférence sur l'application des lois des Dominions paraissait avoir été approuvé par une résolution de la Chambre des communes du Canada et que par conséquent, les représentants canadiens s'estimaient tenus à ne rien faire qui pût être considéré comme s'écartant de l'esprit de cette résolution, d'un autre côté, il apparaissait que, postérieurement à l'adoption de la résolution, certaines des provinces du Canada avaient protesté contre toute action basée sur le rapport avant qu'elles eussent eu l'occasion de déterminer si leurs droits en souffriraient.

Deux mesures paraissaient donc s'imposer: la première, fournir au gouvernement de Sa Majesté au Canada l'occasion de prendre les dispositions nécessaires pour permettre aux provinces de présenter leurs vues, et la seconde, étendre au Canada les articles du statut projeté ou l'exclure de leur application après que les provinces eussent été consultées. A cette fin, il sembla désirable de noter au protocole l'avis que les articles du statut ayant trait au *Colonial Laws Validity Act* devraient être rédigées de façon à ne pas s'appliquer au Canada, à moins que le statut n'eût été édicté à la suite de requêtes semblables à celles qui doivent précéder une modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il sembla désirable en outre d'exprimer formellement l'avis que les articles ne devraient pas être étendus au Canada dans la suite excepté au moyen d'un Acte du Parlement du Royaume-Uni édicté à la suite du genre de requête qu'exige une modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

La conférence de 1929 sur l'application des lois des Dominions a recommandé un projet d'article destiné à faire partie du projet de loi à soumettre au Parlement à Westminster, qui est conçu ainsi qu'il suit:

> Nulle loi du Parlement du Royaume-Uni adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur du présent Acte ne s'étendra ou ne sera censée s'étendre à un Dominion, à moins qu'il n'y soit expressément déclaré que ce Dominion a demandé cette loi et a consenti à ce qu'elle soit édictée.

A la présente Conférence, les délégués du gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni ont craint qu'une clause ainsi conçue n'eût l'effet d'empêcher une loi du Parlement du Royaume-Uni, rendue ulté-

rieurement, d'avoir l'effet normal des lois d'un Etat par rapport au territoire d'un autre Etat. Pour obvier à cela, l'amendement suivant fut proposé:

> Nulle loi du Parlement du Royaume-Uni, adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur du présent Acte, ne s'étendra ou ne sera censée s'étendre à un dominion comme partie de la législation en vigueur dans ce Dominion, à moins qu'il n'y soit expressément déclaré que ce Dominion a demandé cette loi et a consenti à ce qu'elle soit édictée.

Les délégués de quelques-uns des Dominions craignirent que, par l'acceptation de l'amendement ci-dessus, on reconnut le droit au Parlement du Royaume-Uni de légiférer relativement à un domiinion (autrement qu'à la demande et avec le consentement de ce dominion) d'une façon qui, si la loi était édictée relativement à un Etat étranger, serait incompatible avec les principes de courtoisie internationale. Il fut admis que la clause telle qu'amendée n'impliquait pas et ne devait pas être interprétée comme impliquant la reconnaissance d'un tel droit. En conséquence, sur la proposition des délégués du Royaume-Uni, on a convenu de noter au protocole une déclaration à cet effet.

La Conférence adopta les résolutions suivantes:

(i) La Conférence approuve le rapport de la conférence sur l'application des lois des dominions (lequel doit être considéré comme faisant partie du rapport de la présente Conférence), subordonnément aux conclusions consignées dans le présent article.

(ii) La Conférence recommande—

(*a*) Que le Statut proposé à l'adoption du parlement de Westminster contienne les dispositions énoncées dans l'annexe ci-contre;

(*b*) Qu'à partir du 1er décembre 1931, le Statut proposé soit opérant;

(*c*) Que pour l'exécution de cet arrangement, les propositions adoptées par les deux Chambres des parlements des Dominions soient transmises au Royaume-Uni, le 1er juillet 1931 si possible, en tous cas le 1er août 1931, le plus tard, en prévision de l'adoption par le parlement du Royaume-Uni d'une législation conforme à l'annexe ci-contre;

(*d*) Que le Statut contienne les dispositions propres à le rendre applicable à un dominion quelconque et soient conformes aux exigences particulières de ce dominion.

LE COLONIAL LAWS VALIDITY ACT, 1865

(28 et 29 Vict., chapitre 63) (29 juin 1865)

Loi ayant pour objet de dissiper les doutes sur la validité des lois coloniales

Considérant que des doutes ont existé sur la validité des diverses lois adoptées ou censées avoir été édictées par les législatures de certaines colonies de Sa Majesté, et concernant les pouvoirs de ces législatures, et attendu qu'il y a lieu de dissiper ces doutes,

Qu'il soit statué par Sa Très Excellente Majesté la Reine, de l'avis et du consentement des lords spirituels et temporels, ainsi que les Communes, assemblés en ce présent parlement, et par leur autorité, comme suit:

1. Le mot "colonie" dans la présente loi, comprend toutes les possessions de Sa Majesté à l'extérieur où existera une législature, ci-après définie, excepté les îles Anglo-normandes, l'île de Man et les territoires qui peuvent être alors assignés à Sa Majesté sous le régime ou en vertu d'une loi du parlement pour le gouvernement des Indes:

Les expressions "législature" et "législature coloniale" signifient respectivement l'autorité, autre que le parlement impérial ou Sa Majesté en conseil, ayant la compétence de légiférer pour une colonie;

L'expression "législature représentative" signifie toute législature coloniale qui se compose d'un corps législatif dont la moitié des membres sont élus par les habitants de la colonie;

L'expression "loi coloniale" comprendra les lois édictées pour toute colonie soit par la législature susdite, soit par Sa Majesté en conseil:

Une loi du parlement, ou l'une quelconque de ses dispositions, sera, dans l'interprétation de cette loi, censée s'appliquer à une colonie quand elle est rendue applicable à cette colonie par les termes mêmes ou par l'objet que vise nécessairement toute loi du parlement:

Le mot 'gouverneur' désignera le fonctionnaire qui dirige régulièrement le gouvernement d'une colonie:

L'expression 'lettres patentes' signifiera les lettres patentes émises sous le Grand Sceau du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande.

2. Toute loi coloniale qui est ou sera incompatible, à quelque égard que ce soit, avec des dispositions d'une loi du parlement s'appliquant à la colonie à laquelle cette loi peut se rapporter ou incompatible avec un arrêté ou règlement rendu en vertu de cette loi du parlement, ou ayant dans la colonie la vigueur ou l'effet de cette loi, doit s'interpréter subordonnément à cette loi, à cet arrêté ou règlement, et doit dans la mesure de cette incompatibilité mais non autrement, être ou demeurer absolument nulle et inopérante.

3. Aucune loi coloniale ne sera tenue pour nulle ou inopérante ou considérée comme l'ayant été pour raison d'incompatibilité avec la loi d'Angleterre, à moins qu'elle ne soit incompatible avec les dispositions d'une telle loi du parlement, d'un tel arrêté ou règlement, ainsi qu'il est dit ci-haut.

4. Aucune loi coloniale, adoptée avec l'approbation ou l'assentiment du gouverneur d'une colonie, ou qui doit subséquemment être ainsi adoptée ou sanctionnée, ne doit être considérée comme ayant été nulle ou inopérante en raison seulement d'une instruction se rapportant à cette loi ou à son objet et qui peut avoir été donnée à ce gouverneur par Sa Majesté ou en son nom, au moyen d'un instrument autre que les lettres patentes ou instrument autorisant ce gouverneur à approuver ou à sanc-

tionner des lois pour la paix, l'ordre et la bonne administration de cette colonie, même s'il peut être fait mention de cette instruction dans ces lettres patentes ou dans le dernier instrument mentionné.

5. Chaque législature coloniale aura, et sera censée en tout temps avoir eu, plein pouvoir dans les limites de sa compétence de créer des cours de justice, de les abolir, de les reconstituer et d'en modifier la constitution, et de pourvoir à l'administration de la justice dans ces cours; et chaque législature représentative aura, relativement à la colonie placée sous sa compétence, et sera censée en tout temps avoir eu plein pouvoir d'édicter des lois concernant la constitution, les pouvoirs et la procédure de cette législature; pourvu que ces lois aient été adoptées de la façon et sous la forme qui peuvent être de temps à autre prescrites par une loi du parlement, par lettres patentes, décret du conseil ou loi coloniale alors en vigueur dans ladite colonie.

6. Le certificat du greffier ou de tout fonctionnaire compétent du corps législatif d'une colonie, à l'effet que le document auquel est jointe la copie conforme d'une loi coloniale sanctionnée par le gouverneur de cette colonie, ou d'un bill réservé pour notification, par ledit gouverneur, du bon plaisir de Sa Majesté, constituera, de prime abord, la preuve que le document ainsi certifié est une copie conforme de cette loi ou de ce bill et, selon le cas, que cette loi a été dûment adoptée et présentée au gouverneur; et toute proclamation destinée à être publiée sous l'autorité du gouverneur dans un journal de la colonie à laquelle cette loi ou ce bill se rapporteront, et donnant notification du désaveu de Sa Majesté d'une telle loi coloniale, ou de l'assentiment de Sa Majesté à tout bill ainsi réservé, constituera, de prime abord, la preuve de ce désaveu ou de cet assentiment.

Et, considérant que des doutes existent quant à la validité de certaines lois édictées ou censées devoir être édictées par la législature de l'Australie méridionale: Qu'il soit en outre prescrit comme suit:

7. (L'article s'applique exclusivement à l'Australie méridionale.)

NOTES SUR L'ÉGALITÉ DE STATUT DES DOMINIONS

(Par le conseiller parlementaire du Sénat)

La marche suivie par le Canada dans son évolution vers le statut de Dominion se retrace comme suit, par ordre chronologique:

1. Le gouvernement responsable.
2. Les services du Dominion pendant la guerre.
3. La représentation au cabinet du temps de guerre.
4. La participation distincte, par la suite, à la conférence de la paix.
5. L'adhésion distincte à la Société des Nations.

6. La reconnaissance et l'octroi du droit de représentation distincte auprès des cours étrangères.

7. La définition de l'égalité de statut entre la Grande-Bretagne et les dominions, arrêtés à la conférence impériale de 1926 et portant qu'" Ils (la Grande-Bretagne et les dominions) sont au sein de l'Empire britannique, des collectivités autonomes, de statut égal, en aucune façon subordonnées les unes aux autres sous aucun aspect de leurs affaires domestiques ou extérieures, bien qu'unies par une allégeance commune à la même couronne et librement associées comme membres du Commonwealth des nations britanniques."

8. Les discussions à Londres, pendant la conférence d'experts de 1929 et les décisions prises à la conférence officielle de 1930, des moyens à prendre pour donner effet juridique au nouveau statut ainsi acquis.

9. La promulgation du Statut de Westminster en 1931.

CONSÉQUENCES DU STATUT DE DOMINION POUR LE CANADA

(*a*) Quant aux affaires domestiques.

(*b*) Quant aux affaires extérieures.

(*a*) *Affaires domestiques*

(1) Le gouverneur général est maintenant nommé par le roi sur l'avis du premier ministre du Canada. Il ne représente que le roi, et ses relations avec le gouvernement du Dominion sont les mêmes que celles du roi avec le gouvernement impérial. Le gouverneur général n'est plus assujetti aux instructions de ce dernier gouvernement.

(2) La couronne est maintenant conventionnellement tenue, sur l'avis du gouvernement fédéral seulement, de sanctionner les lois du Dominion. Les dispositions législatives contraires demeurent inabrogées

dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, mais, normalement, elles seront abrogées si le Canada le demande et quand il le demandera.

(3) Le parlement du Dominion peut maintenant adopter des lois de portée extra-territoriale et il a revêtu de cette portée toute la législation canadienne. Il peut abroger toute loi du parlement impérial en vigueur au Canada, en tant qu'elle s'applique au Canada, sauf le Statut de Westminster, les divers Actes de l'Amérique britannique du Nord et les amendements qui s'y rapportent.

(4) Le *Colonial Laws Validity Act* de 1865 n'a plus maintenant d'effet sur aucune loi du Dominion ni d'aucune province du Dominion.

(5) Aucune loi impériale adoptée après le 11 décembre 1931 ne s'applique au Dominion en tant que partie de sa propre législation, à moins qu'il ne soit expressément déclaré dans cette loi que le Dominion avait demandé son adoption et y avait consenti.

(6) Le pouvoir du Dominion de légiférer en matière de marine marchande est maintenant légalement illimité et, par convention conclue entre le parlement impérial et le parlement du Dominion, il est exclusif, dans la mesure que la couronne impériale peut l'assurer et y pourvoir.

(7) Le Dominion est maintenant libre d'abolir tout appel au roi en conseil, que ce soit en droit ou par gracieuseté, relativement à des questions sur lesquelles le Dominion a compétence législative ou autre.

(*b*) *Affaires extérieures*

(1) Les affaires du Canada avec la Société des Nations s'effectuent par le gouverneur général sur l'avis du gouvernement fédéral. Sur le même avis, il accrédite les délégués canadiens auprès de la Société. En fait, ils confèrent avec les délégués impériaux et les autres délégués du Commonwealth britannique, mais ils n'y sont pas tenus et ils votent et agissent indépendamment. Une autonomie analogue existe

relativement aux relations du Canada avec l'Organisation du Travail de la Société. De même, tous les accords conclus sous les auspices de la Société sont ratifiés uniquement par le gouverneur général en conseil.

(2) Le Dominion peut être, et il est, représenté comme il le désire auprès des cours étrangères; il peut accréditer, et il accrédite des ministres étrangers. En pratique, le Foreign Office anglais obtient, à la demande du Canada, que les personnes nommées par le gouverneur général en conseil soient agréées comme représentants auprès des cours étrangères.

(3) Le Dominion peut conclure, et il conclut, des traités officiels avec les gouvernements étrangers. Dans de tels cas, le roi confère les pleins pouvoirs à la requête de ses ministres canadiens. En pratique, le secrétaire d'Etat impérial aux Affaires étrangères contresigne, mais il ne le fait qu'à titre d'agent du gouverneur général en conseil et sous sa responsabilité. Dans le cas d'ententes (autres que des traités officiels) conclues avec des gouvernements étrangers, le gouvernement fédéral peut agir, et il agit, sans l'intervention royale.

(4) En conformité d'une convention constitutionnelle, le Dominion informe tous les autres membres du Commonwealth britannique de son intention de négocier un traité ou un accord. Cette façon d'agir est réciproque. La raison en est que tout autre membre peut, dans son propre intérêt, le cas échéant, présenter des observations ou proposer une action commune. Lorsque, pour la commodité, le Dominion autorise des délégués anglais à agir en son nom dans la négociation d'un traité ou d'un accord, ceux-ci doivent signer aussi bien pour le Dominion, séparément, que pour la Grande-Bretagne.

(5) Il appartient au Dominion, de par une convention constitutionnelle, de décider s'il sera lié par un traité à la négociation duquel il n'a pris aucune part.

(6) Quand le souverain commun du Commonwealth britannique est en guerre, que ce soit sur l'avis de ses conseillers impériaux ou autrement, tout l'Empire britannique est en guerre, de par le droit des nations, que l'on reconnaît comme partie du droit coutumier d'Angleterre. Par conséquent, dans un tel cas, la neutralité de l'un ou de plusieurs membres de l'Empire est inadmissible en droit et impossible en fait, car la neutralité entraînerait une déclaration par décret du conseil, édicté au nom même du roi ou sous son autorité, à l'effet qu'il reste neutre relativement à sa propre guerre. Juridiquement, la personne du souverain est indivisible. Une division purement théorique des *attributions* du souverain, tel qu'on en parle ou qu'on l'écrit parfois, n'est faite qu'aux fins de l'administration interne de l'Empire et pas autrement, en droit et en fait.

STATUT DE WESTMINSTER, DE 1931

(Chapitre 4, 22 Geo. V)

Loi donnant effet à certains vœux formulés par les Conférences impériales de 1926 et 1930

(11 décembre 1931.)

"Considérant que les délégués des Gouvernements de Sa Majesté du Royaume-Uni, du Dominion du Canada, du Commonwealth d'Australie, du Dominion de la Nouvelle-Zélande, de l'Union Sud-Africaine, de l'Etat libre d'Irlande, et de Terre-Neuve, aux Conférences impériales tenues à Westminster en les années de Notre-Seigneur mil neuf cent vingt-six et mil neuf cent trente, ont concouru aux énoncés et aux vœux formulés dans les rapports desdites Conférences;

Considérant qu'il est expédient et à propos, puisque la Couronne est le symbole de la libre association des membres de la Communauté des nations britanniques et que ces dernières se trouvent unies par une allégeance commune à la Couronne, d'exposer sous forme de préambule à la présente loi qu'il serait conforme au statut constitutionnel consacré de tous les membres de la Communauté dans leurs rapports réciproques, de statuer que toute modification de la Loi relative à la succession au Trône ou au Titre royal et aux Titres reçut désormais l'essentiment aussi bien des Parlements de tous les Dominions que du Parlement du Royaume-Uni;

Considérant qu'il est conforme au statut constitutionnel consacré de statuer que nulle loi émanant désormais du Parlement du Royaume-Uni ne doit s'étendre à l'un quelconque desdits Dominions comme partie de la législation de ce Dominion, sauf à la demande et avec l'agrément de celui-ci.

Considérant que la ratification, la confirmation et la mise à effet de certains desdits énoncés et vœux desdites Conférences nécessitent la confection et l'adoption, par autorié du Parlement du Royaume-Uni, d'une loi en bonne et due forme;

Considérant que le Dominion du Canada, le Commonwealth d'Australie, le Dominion de la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine, l'Etat libre d'Irlande, et Terre-Neuve ont solidairement demandé et agréé de saisir le Parlement du Royaume-Uni d'une mesure tendant à statuer, quant aux questions susdites, dans le sens prescrit ci-après dans la présente loi;

A ces causes, qu'il soit édicté ce qui suit par Sa Très Excellente Majesté le Roi, de l'avis et du consentement et par autorité des lords spirituels et temporels et des communes en le présent Parlement assemblés:

1. Dans la présente loi l'expression "Dominion" signifie l'un quelconque des Dominions suivants: le Dominion du Canada, le Commonwealth d'Australie, le Dominion de la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine, l'Etat libre d'Irlande, et Terre-Neuve.

2. (1) La loi de 1865 relative à la validité des lois des colonies ne doit s'appliquer à aucune loi adoptée par le Parlement d'un Dominion postérieurement à la proclamation de la présente loi.

(2) Nulle loi et nulle disposition de toute loi édictée postérieurement à la proclamation de la présente loi par le Parlement d'un Dominion ne sera invalide ou inopérante à cause de son incompatibilité avec la législation d'Angleterre, ou avec les dispositions de toute loi existante ou à venir émanée du Parlement du Royaume-Uni, ou avec tout arrêté, statut ou règlement rendu en exécution de toute loi comme susdit, et les attributions du Parlement d'un Dominion comprendront la faculté d'abroger ou de modifier toute loi ou tout arrêté, statut ou règlement comme susdit faisant partie de la législation de ce Dominion.

3. Il est déclaré et statué par les présentes que le Parlement d'un Dominion a le plein pouvoir d'adopter des lois d'une portée extraterritoriale.

4. Nulle loi du Parlement du Royaume-Uni adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Loi ne doit s'étendre ou être censée s'étendre à un Dominion, comme partie de la législation en vigueur dans ce Dominion, à moins qu'il n'y soit expressément déclaré que ce Dominion a demandé cette loi et a consenti à ce qu'elle soit édictée.

5. Sans préjudice de l'ensemble des dispositions précédentes de la présente Loi, les articles sept cent trente-cinq et sept cent trente-six de la Loi de la Marine marchande, de 1894, doivent être interprétés comme si la mention de la Législature d'une possession britannique ne s'appliquait pas au Parlement d'un Dominion.

6. Sans préjudice de l'ensemble des dispositions précédentes de la présente Loi, et dès la mise en vigueur de celle-ci, doivent cesser d'avoir effet dans les Dominions: l'article quatre de la Loi relative aux cours coloniales d'amirauté, de 1890 (qui exige que certaines lois soient réservées en attendant la signification du bon plaisir de Sa Majesté, ou contiennent une clause suspensive), et la partie de l'article sept de ladite loi qui exige l'approbation par Sa Majesté en son conseil de toute règle de cour concernant la pratique et la procédure d'une cour coloniale d'amirauté.

7. (1) Rien dans la présente Loi ne doit être considéré comme se rapportant à l'abrogation ou à la modification des Lois de l'Amérique britannique du Nord, 1867 à 1930, ou d'un arrêté, statut ou règlement quelconque édicté en vertu desdites lois.

(2) Les dispositions de l'article deux de la présente Loi doivent s'étendre aux lois édictées par les provinces du Canada et aux pouvoirs des législatures de ces provinces.

(3) Les pouvoirs que la présente Loi confère au Parlement du Canada ou aux législatures des provinces ne les autorisent qu'à légiférer sur des questions qui sont de leur compétence respective.

8. Rien dans la présente Loi, etc. (Cet article s'applique exclusivement au Commonwealth d'Australie et au Dominion de la Nouvelle-Zélande.)

9. Rien dans la présente Loi, etc. (Cet article s'applique exclusivement au Commonwealth d'Australie.)

10. (1) Aucun des articles suivants de la présente Loi, etc. (Cet article s'applique expressément et exclusivement au Commonwealth d'Australie, au Dominion de la Nouvelle-Zélande et à Terre-Neuve.)

11. Nonobstant toute disposition contraire de l'*Interpretation Act* de 1889, l'expression "Colonie" ne doit, dans aucune loi du Parlement du Royaume-Uni adoptée après la mise en vigueur de la présente Loi, s'appliquer à un Dominion ou une province ou un Etat quelconque faisant partie d'un Dominion.

12. La présente Loi peut être citée sous le titre de Statut de Westminster, de 1931.

NOTES SUR LE STATUT DE WESTMINSTER

(Par le conseiller parlementaire du Sénat)

On ne saurait douter que le parlement impérial peut, en tant qu'il s'agit du *droit* constitutionnel, légiférer pour le Canada, nonobstant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et sans le consentement ou la demande du Canada, en vérité, contre la volonté du Canada, dans une mesure aussi complète qu'il le juge à propos. Il est aussi hors de doute que, malgré le Statut de Westminster, le parlement impérial peut, en tant qu'il s'agit de ce droit, légiférer de la sorte aussi pleinement, aussi librement et dans une aussi grande mesure. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, de même que le Statut de Westminster, ne sont, en droit, que des lois du parlement et, juridiquement, aucun parlement ne peut se lier lui-même ni lier un futur parlement. Ces deux lois *résultent* de conventions législatives, la première d'une convention conclue entre le gouvernement im-

périal et les trois provinces primitives de la confédération, la seconde d'une convention entre le gouvernement impérial et les dominions, y compris le Canada. Mais ces pactes sont maintenant, *en droit,* un simple élément de l'historique des deux lois. Ils ont reçu leur exécution dans les deux lois respectives et, juridiquement, se confondent avec ces deux lois qui, toutes deux, en tant qu'il s'agit du droit, pourraient, en tout temps, être totalement abrogées par le parlement impérial, sans le consentement du Canada et malgré les protestations du Canada, en dépit de l'histoire, des termes, de l'objet ou du but de l'une ou l'autre loi, mais surtout de la seconde dont les dispositions sont conçues en termes expressément promissoires.

Le parlement impérial, dans son omnipotence en matière de droit, *pourrait* légalement en prescrire ainsi. Il *pourrait* aussi, comme Hérode, décréter le massacre des Innocents. Mais il ne le fera dans aucun des deux cas. Le pouvoir légal du parlement impérial se trouve tempéré et contrôlé par des conventions (usages) constitutionnelles qui évoluent et s'améliorent constamment et auxquelles on reconnaît éventuellement une force égale ou supérieure à celle de toute loi d'ordre constitutionnel. Elles renseignent les hommes d'Etat et les législateurs sur ce qui ne se "fait" pas dans les milieux constitutionnels cultivés et, pour le présent du moins, cela suffit. Il n'y a pas de sanctions, et cependant le système fonctionne. Le Statut de Westminster donne force de *loi* à certaines de ces conventions constitutionnelles, en tant qu'elle existaient à l'époque de son adoption. Une autre convention constitutionnelle, non prescrite par une loi, mais en pratique également puissante, côtoie la loi édictée, empêchant son abrogation ou, à moins que ses termes n'y pourvoient, sa modification et, dans l'intervalle, continue d'agir, secondée par des mesures législatives et par certaines conventions constitutionnelles, les unes anciennes, d'autres nouvelles et d'autres plus récentes encore, ce que M. Lefroy appelle "le développement organique de la vie nationale", car le Canada est gouverné en vertu d'une constitution "analogue en principe à celle du Royaume-Uni" dont le régime constitutionnel s'étend à nous. Or, en vertu de ce régime

constitutionnel, les lois doivent être interprétées et appliquées conformément à l'usage constitutionnel ou, comme on le dit plus souvent, aux "conventions de la constitution."

La Conférence impériale de 1926 avait déclaré que "l'égalité de statut, pour ce qui est de l'Angleterre et des Dominions" était "le principe fondamental régissant nos relations interimpériales." Telle n'était pas la situation au point de vue juridique, mais la déclaration d'égalité de statut avait pour effet l'énonciation d'une convention constitutionnelle prépondérante exigeant une souple *application de la loi.* La convention énoncée ne comportait rien de plus que la consécration d'une lente évolution constitutionnelle. La conférence impériale de 1930 s'occupa surtout de faire concorder la loi avec l'usage constitutionnel. Toutefois, pour une raison ou pour une autre, aucun des dominions ne désirait l'accord absolu entre les deux. On admit qu'il y avait droit et on leur accorda les moyens d'y arriver, autant que faire se peut. L'adoption du Statut de Westminster et l'abrogation du *Colonial Laws Validity Act* contribuent de beaucoup à établir l'égalité de statut en loi. Le Statut de Westminster proclame certains usages et légifère en conformité de certains autres. Force nous est de convenir qu'il était, et sera toujours, impossible, à un point de vue, de décréter, par une loi impériale, l'égalité absolue de statut, entre la Grande-Bretagne et les Dominions. Le parlement de la Grande-Bretagne, en effet, doit rester libre d'abroger ou de modifier tout statut impérial, même celui qui reconnaîtrait ou accorderait cette égalité. Il n'en va plus de même quand il s'agit d'une convention constitutionnelle qui n'exige de la part de la Grande-Bretagne qu'une simple entente accompagnée d'un louable désintéressement. Voilà pourquoi le Statut de Westminster, tout en accordant dans la pratique l'égalité de statut, ne reconnait pas expressément cette égalité, mais laisse à l'usage le soin d'en assurer la jouissance complète et permanente. Point n'est besoin, pour les fins présentes, de s'arrêter à exposer en détails ces inégalités de statut ou à spécifier celles qui étaient dues aux conventions et celles qui provenaient de

la loi. Il importe pourtant, de rappeler que le Statut de Westminster n'embrasse ni ne mentionne tous les éléments, légaux et conventionnels, qui composent le statut de dominion.

On relève dans le discours du trône, prononcé à l'ouverture du Parlement de Westminster le 10 novembre 1931, le passage suivant:

"Conformément à l'engagement pris avec les représentants de mes Dominions en 1930, vous serez saisi d'une mesure ayant pour objet de donner force de loi à certaines des déclarations et des résolutions des conférences de 1926 et 1930. Cette mesure a pour but de définir nettement les pouvoirs des parlements des dominions et d'encourager l'esprit de libre collaboration entre les membres du Commonwealth des nations britanniques."

Le projet de loi fut présenté le 12 novembre 1931 et adopté le 24 novembre par la Chambre des Communes et le 3 décembre par la Chambre des Lords. Le 11 décembre 1931, il recevait la sanction royale.

Le préambule

Les quatre ou cinq premiers paragraphes du préambule portent sur les rapports des conférences impériales.

Seuls les deuxième et troisième paragraphes font mention de conventions constitutionnelles et évidemment, il n'en est question qu'à titre de concessions de la part du parlement. Le deuxième, en particulier, ne se rapporte à rien qui ait été décrété par une loi. Ce paragraphe avait été adopté à la conférence impériale de 1930 et la conférence elle-même voulait qu'on l'insérât au préambule plutôt que dans le corps de la loi. Il n'est d'aucun effet juridique.

Au troisième paragraphe du préambule il est question d'une convention qui se rapporte au même sujet que celui sur lequel statue l'article 4. Mais cet article n'atténue en rien le droit incontestable du parlement impérial. La déclaration que renferme le préambule vient à l'appui de l'article 4 et, en pratique, cette déclaration par laquelle est reconnue l'existence d'une convention (qui restera en vigueur tant que le parlement n'en aura pas été libéré) a plus de force que l'article 4 lui-même qui, même s'il modi-

fie la loi, en posant une règle d'interprétation, ne garantit en rien la permanence de cette modification. (Renvoi relatif à la British Coal Corporation [1935] A.C. 500 à 520.) Au point de vue juridique, le parlement impérial peut, en tout temps, légiférer à son gré au sujet d'un dominion et cela sans la demande ni le consentement de celui-ci, tout simplement en faisant précéder la mesure des mots: " Nonobstant toute disposition contraire de l'article 4 du Statut de Westminster ". Le préambule peut tout simplement être écarté ou inséré dans la clause *nonobstante*, et au point de vue juridique, le résultat est le même dans les deux cas.

De plus, cette " égalité de statut " que l'on dit exister, ne saurait, dirons-nous de nouveau, exister *en droit*, pour la bonne raison que, *en droit*, le parlement impérial ne peut se dépouiller lui-même du droit suprême qu'il a de légiférer pour les Dominions, et que ceux-ci n'ont jamais eu, et n'ont pas présentement le droit de légiférer pour l'Empire, la Grande-Bretagne ou un autre dominion ou colonie. De plus, le roi, qui constitue le lien entre les différentes parties de l'Empire (ou du " Commonwealth des nations britanniques ") accède au trône et règne en vertu d'un statut impérial et rien dans la partie *opérante* du Statut de Westminster ne modifie cet état de choses, ou, *en droit*, n'empêche le parlement impérial de le modifier ou même d'abroger ou de modifier le Statut de Westminster lui-même. Aucun autre parlement dans l'Empire n'a un pouvoir ou un statut comparable à celui-là. Si les parlements des parties constituantes jouissant de cette prétendue " égalité de statut " pouvaient faire, *en droit*, ce que peut faire le parlement impérial, le " Commonwealth " pourrait compter en droit tant de rois qu'il renferme de parties légalement établies. Alors, aucune des parties constituantes ne pourrait reconnaître isolément " le symbole de la libre association des membres ", pas plus que ces parties ne pourraient être " unies par une allégeance commune " à quelque couronne que ce soit. Par conséquent, il était " expédient et à propos, *d'exposer sous forme de préambule* ", non pas en des termes ayant force de loi, mais à titre de convention faisant partie de la constitution du " Commonwealth " et portant qu'il " serait conforme au *statut constitutionnel consacré* de tous les membres de la Communauté dans leurs

rapports réciproques " que dorénavant, " la Loi relative à la succession au Trône ou au Titre royal et aux Titres " doit recevoir l'*assentiment* aussi bien des Parlements des Dominions que du Parlement du Royaume-Uni. Le mot " assentiment " s'applique également à ces parlements et à ce parlement et la convention déclarée par la loi semble exiger de tous *un assentiment par statut*. Cette convention n'accorde aucune suprématie au parlement du Royaume-Uni. Il est évident qu'une telle convention multiplie à l'infini les possibilités d'impasses, mais, heureusement le parlement du Royaume-Uni garde toujours le pouvoir d'abroger, au besoin, ce paragraphe.

Le premier paragraphe du préambule se limite à mentionner le fait que le Royaume-Uni et les Dominions se sont entendus pour faire certains énoncés et certaines résolutions dont il est question.

Le deuxième et le troisième paragraphes ont déjà été analysés et l'étude que l'on vient de faire suffira à expliquer les quatrième et cinquième.

Les articles

L'article 1 est consacré aux définitions et se passe de commentaires.

L'article 2 (paragraphe 1) porte sur l'avenir.

Il en est de même de la première partie du paragraphe 2 de l'article 2; elle a pour but d'établir clairement que, nonobstant toute disposition du paragraphe 1 du même article, on n'a pas l'intention de faire revivre les théories d'incompatibilité avec le droit coutumier, qui ont amené l'adoption du *Colonial Laws Validity Act*. Quant à la dernière partie du paragraphe, bien qu'à mon avis, elle ne confère à un Dominion que le pouvoir de modifier ou d'annuler une loi impériale incompatible avec une loi *valide* de ce Dominion, elle est si ambiguë que, prise par elle-même, on pourrait l'invoquer pour prétendre qu'un Dominion a le droit de modifier à sa guise sa propre loi constitutionnelle et, par conséquent, d'augmenter lui-même sa juridiction, et que, pour qu'on ne lui attribue un objet et une portée différents, les articles 7, 8 et 9 ont été adoptés, ce qui

assure, pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 2, l'inviolabilité des lois constitutionnelles des dominions. Là où il y a incompatibilité avec une loi valide d'un Dominion, le fait que la loi impériale a été adoptée en conformité de l'article 4 du Statut de Westminster et après l'adoption de la loi du Dominion n'atténue en rien le droit d'abrogation ou de modification. " Toute " loi incompatible peut être une loi " existante ou à venir ". L'article s'applique à la prérogative royale (*Moore* v. *le procureur général de l'Etat libre d'Irlande* [1935] A.C. 484; *British Coal Corporation* v. *le Roi* [1935] A.C. 500). Il s'applique aussi, en vertu du paragraphe 2 de l'article 7, aux législatures provinciales du Canada.

Article 3 de la loi.

Par " lois d'une portée extra-territoriale " il faut entendre les lois que les tribunaux du pays où elles ont été adoptées peuvent déclarer être d'application en-dehors des limites territoriales de ce pays. Cette expression ne signifie pas des lois qui peuvent s'étendre, avoir des effets et être mises en vigueur dans les limites d'un autre Etat, comme partie des lois de ce dernier.

Nécessairement, les lois auxquelles s'appliquera cet article, devront, en plus de posséder un caractère ou les propriétés d'extra-territorialité, avoir été adoptées par une autorité compétente.

L'article 4 de la loi a été, en partie, étudié plus haut, en même temps que le préambule. Parlant de cet article, dans la cause *British Coal Corporation* v. *le Roi* (1935) A.C. 500 (P.C.), lord Sankey, L.C., dit:

> " Il ne fait aucun doute qu'en théorie, le pouvoir du Parlement impérial d'adopter, de son chef, toute mesure qu'il croit devoir appliquer au Canada, reste le même; de fait, si on se place au point de vue purement théorique de la loi, le parlement impérial pourrait abroger ou écarter l'article 4 du statut ", (de Westminster). " Mais c'est là de la théorie qui n'a rien de commun avec les faits ".

Cet article s'applique uniquement aux Dominions et toute nouvelle application de la loi doit venir du parlement des Dominions. Mais ceux-ci ne peuvent légiférer que sur des sujets qui sont de leur compétence. Il semble que, pour

les sujets relevant de la juridiction provinciale, cet article laisse les provinces du Canada assujéties à l'application des lois impériales.

Les articles 5 et 6 soustraient les Dominions à l'application (*a*) des articles 735 et 736 du *Merchant Shipping Act* de 1894 et (b) de certaines dispositions du *Colonial Courts of Admiralty Act*.

L'article 7 fut adopté après que ses dispositions eurent été étudiées à une conférence fédérale-provinciale tenue à Ottawa en avril 1931. Le texte de l'article, précisément celui qui fut adopté par la suite, fut soumis en juin 1931, dans une adresse des deux Chambres du parlement canadien. Le paragraphe 3 limite le champ d'action du fédéral et des provinces à leurs juridictions respectives.

D'après cet article *aucune* disposition *du Statut* ne s'applique aux actes de l'Amérique britannique du Nord adoptés de 1867 à 1930. Ainsi, si l'on peut rattacher un effet légal quelconque aux préambules des actes de l'Amérique britannique du Nord, ces actes en seraient exempts bien qu'ils ne le soient pas d'un effet similaire provenant de conventions constitutionnelles existant par ailleurs en raison des exposés ou des déclarations des conférences impériales. Par conséquent, si l'on fait abstraction de l'article 4 du Statut, bien que conventionnellement, indépendamment du Statut, les actes de l'Amérique britannique du Nord ne sauraient, pour ce qui est du pouvoir du gouvernement impérial, être modifiés par le parlement impérial sans la demande et le consentement du Canada, cette modification, si elle était effectuée, avec ou sans demande ou consentement, ne devrait renfermer, au sujet de cette demande ou consentement, la déclaration prescrite, dans un cas prévu par l'article 4.

On n'a jamais arrêté de *mode* conventionnel pour la modification des actes de l'Amérique britannique du Nord. Laissant de côté la question de savoir s'il faut également la demande et le consentement des provinces, les conventions existantes ne donnent au Dominion aucun *droit*, conventionnel ou autre, d'exiger du gouvernement ou parlement impérial toutes les modifications qu'il demande ou auxquelles il consent. Toute autre considération mise à part,

on n'a jamais défini, en ce qui concerne le Canada, le sens, au point de vue constitutionnel, de l'expression " à la demande ou avec le consentement " du *Canada.* Cette demande et ce consentement peuvent-ils venir du gouvernement du Canada ou émaner du parlement du Canada? La demande et le consentement doivent-ils être exprimés dans une délibération ou un arrêté du Conseil, dans une résolution ou une adresse des deux Chambres? Autant de questions à trancher. Ce qui est certain c'est que depuis au moins un siècle, chaque fois qu'ils désiraient connaître le désir d'une colonie administrée par des institutions représentatives, le gouvernement et le parlement impériaux ont exigé que ce désir soit exprimé dans une résolution de la législature de la colonie. C'est ce que démontrent de nombreuses dépêches du Colonial Office, surtout celles qui furent expédiées de 1859 à 1867 au sujet du projet de confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord. Il semble bien certain que le gouvernement et le parlement impériaux décideraient que les lois constitutionnelles du Canada ne seront pas modifiées sur la seule demande et avec le seul consentement du Canada.

Article 8. — Son application est limitée au Commonwealth australien et au dominion de la Nouvelle-Zélande.

Article 9. — Son application est limitée au Commonwealth australien.

Article 10. — Son application est limitée au Commonwealth australien, au dominion de la Nouvelle-Zélande et à Terre-Neuve.

Article 11. — Le mot " colonie " employé " dans aucune loi *impériale* " adoptée postérieurement à la présente loi ne doit pas comprendre un dominion ou une province ou Etat faisant partie d'un dominion.

Article 12. — Titre abrégé.

EFFETS PUREMENT JURIDIQUES DU STATUT

Les effets juridiques du Statut de Westminster, à part ses effets constitutionnellement conventionnels, peuvent se résumer comme suit:

Premièrement. — L'alinéa (*a*) de l'article 2 abroge le *Colonial Laws Validity Act* en ce qui concerne le droit d'annuler des lois incompatibles que le Canada pourra mettre en vigueur après l'adoption du Statut de Westminster. L'alinéa (b) permet au Canada d'annuler ou de modifier toute loi du parlement impérial, antérieure ou postérieure à l'adoption du tatut de Westminster, lorsque telle loi est incompatible avec une loi adoptée par le Canada agissant dans les limites de sa compétence et après l'adoption du Statut de Westminster. Mais l'article ne s'applique pas à l'annulation ou à la modification des actes de l'Amérique britannique du Nord de 1867 à 1930.

Deuxièmement. — Un des *effets* de l'article 2 *est* de permettre au Dominion d'abolir les appels par autorisation spéciale à Sa Majesté en Conseil. La loi, toutefois, ne le dit pas en toutes lettres. La cause *Nadan* v. *Le Roi* (1926) A.C. 482 (C.P.) avait démontré que le Dominion se heurtait à un double obstacle: (1) l'incompatibilité du fait du *Colonial Laws Validity Act* et (2) son incompétence à adopter des lois d'une portée extra-territoriale. Les articles 2 et 3 suppriment ces obstacles, mais l'article 7 (paragraphe 3) restreint le Dominion à sa compétence législative. Dans la cause *British Coal Corporation* v. *Le Roi* (1935) A.C. 500, appel qui était interdit par une loi du Dominion se rapportant aux appels en matières criminelles, le comité judiciaire du Conseil privé a reconnu que cette loi était d'application, " la législation en matière criminelle " étant du domaine législatif du Dominion. La question de savoir si les législatures provinciales du Canada ont le droit d'abolir les appels sur les questions qui sont de la compétence provinciale est une tout autre affaire. Ces dernières ne sont plus entravées par le *Colonial Laws Validity Act* (voir articles 2 et 7 (2)), mais l'article 3 conférant le pouvoir d'édicter des lois d'une portée extra-territoriale ne s'applique pas aux provinces. Il est probable, toutefois, que l'on reconnaîtra au Dominion le droit de contrôler, au moyen d'une mesure bien conçue en vertu de l'article 101 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, tous les appels, tant en droit que par gracieuseté. Ce droit existe-t-il? Seul l'avenir le dira. Il y a encore une autre éventualité. Le fait même

que les provinces n'ont pas juridiction en l'occurrence peut servir d'argument pour établir (en se basant sur la théorie voulant que la répartition des pouvoirs législatifs du Canada en vertu de la Partie VI de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord soit *limitative*) que ce pouvoir législatif, ne *tombant pas sous* l'article 92 de la loi, est *un sujet* visé nécessairement par la première partie de l'article 91, comme pouvoir non attribué aux provinces et par conséquent du ressort du Dominion.

Troisièmement. — L'article 3 autorise le parlement canadien à adopter des lois d'une portée extra-territoriale. Ce pouvoir ne s'appliquera cependant que dans les limites de la compétence législative du Canada. Tant qu'il s'en tient à ce domaine, le parlement du Canada peut à titre complémentaire, rendre d'application exterritoriale les lois ordinaires du pays. Mais, avant cet accroissement de juridiction législative, le Canada n'était pas tout à fait dénué de ce droit, ainsi qu'il appert d'après la cause *Croft* v. *Dunphy* (1933) A.C. 156 (C.P.). Par sa loi de l'extra-territorialité (ch. 39 des Statuts de 1932-1933) le Canada a tiré plein parti de cet article, en ce qui concerne les lois du Dominion.

Quatrièmement. — L'article 4 pose une règle d'interprétation pour les lois futures du parlement impérial censées s'appliquer au Canada. Ces lois ne pourront s'y appliquer si elles ne contiennent pas la déclaration prescrite par le Statut. Il faut remarquer que la règle d'interprétation établie à l'article 4 vise les modifications de lois relatives à la succession au Trône, au Titre royal et aux Titres, ce qui, à cet égard, ne laisse pas d'apporter un changement de moindre importance dans la loi.

Cinquièmement.—Le Statut ne dit rien du droit d'annuler ou de réserver, *en général,* les lois du Dominion, dont l'annulation, jusqu'ici, s'est basée sur ce qui n'a été jusqu'ici que l'usage constitutionnel. Cependant, lors de la conférence impériale de 1930, le gouvernement impérial s'est engagé à demander au parlement impérial, lorsque le Canada lui en ferait la demande, d'abroger les articles 55

et 57 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, articles qui se rapportent à ce sujet. (*Voir O.D.L. Report, paragraphe 36.*)

Sixièmement.—L'article 5 libère le Canada des obligations que lui imposaient les articles 735 et 736 du *Imperial Merchant Shipping Act* de 1894. Depuis l'adoption du Statut de Westminster, le Canada s'est prévalu de ses nouveaux droits et a adopté pour son compte de nouvelles lois de la marine marchande et de l'amirauté.

Septièmement.—L'article 6 libère le Canada—

a) de la réserve (ou sursis d'application) de certaines lois se rapportant à l'amirauté en attendant la signification du bon plaisir du Roi.

b) de la disposition portant que les règles de procédure de la cour d'amirauté canadienne soient approuvées par le Roi en conseil.

INTERPRÉTATION DU STATUT

On relève, aux pages 107 et 108 de l'ouvrage *Constitutional Laws of the British Empire* de Jennings et Young, l'intéressant passage suivant sur l'interprétation du Statut:

(Pages 107 et 108).—Le préambule soulève une autre question. D'aucuns ont prétendu que le préambule d'une loi servait à l'interprétation de la loi elle-même. Le professeur Kennedy s'est demandé (*Essays on Constitutional Law,* pages 165 à 168) si les rapports des conférences impériales, de 1926 et 1930, de même que celui de la conférence sur l'application des lois des Dominions peuvent servir à l'interprétation de la loi. A la Chambre des Lords en 1898, lord Halsbury se servit du rapport d'une commission royale pour montrer l'intention du Parlement en apportant certaines modifications à la loi (*Eastman Photographic Materials Co.* v. *Le contrôleur général des brevets, plans et marques de commerce* (1898) A.C. 571, cause au sujet de laquelle voir *Assam Railways and Trading Co.* v. *Les commissaires du revenu de l'intérieur* (1935) A.C. 445, 447). Les articles 1 à 6 et 11 et 12 du Statut de Westminster furent réellement redigés par la Conférence sur l'application des lois des dominions et ils ne subirent que de faibles changements par la suite. On ne saurait donc guère douter que ce rapport puisse servir à l'interprétation de la loi. (Voir *Trustees, Executors and Agency Co.* v. *Le commissaire fédéral de l'impôt* [1933] 49 C.L.R. 220; et lui opposer la cause *British Coal Corporation* v. *Le Roi* [1935] A.C. 500). Mais le recours à ces sources n'est que l'application de la théorie énoncée dans la cause *Heydon* ([1584] 3 Co. Rep. 7b) voulant que lorsque le texte d'une loi est ambigu on

puisse chercher à préciser l'intention du Parlement en recherchant quel était le "mal" auquel la loi devait remédier. On a précisé dans d'autres jugements ultérieurs que le tribunal peut recourir à tout document étranger, à l'exception des débats du Parlement, afin d'établir quel était ce mal. (Voir notamment *River Wear Commissioners* v. *Adamson* (1877) 2 App. Cas. p. 746; Turner L. J. dans la cause *Hawkins* v. *Gathercole* [1855] 6 D.M. & G.1, p. 21). Cette raison suffirait peut-être à rendre nécessaire l'interprétation du statut à la lumière des rapports des conférences de 1926 et de 1930. Mais on trouve un argument encore plus concluant dans le fait que le préambule établit clairement que l'objet du Statut est de ratifier, confirmer et établir certaines des déclarations et des résolutions de ces conférences".

Faisant suite au passage précédent, on trouve au bas de la page, la note suivante:

" Au cours des plaidoiries, dans les causes *Moore* v. *Le procureur général de l'Etat libre d'Irlande* (1935), A.C. 484, et *British Coal Corporation* v. *Le roi* (1935) A.C. 500, M. Wilfrid Greene ne cita pas, tout d'abord, les rapports, mais, interrogé ,au sujet de certains passages par les membres du comité judiciaire il en tira un argument sans rencontrer d'opposition. A la séance suivante, lorsqu'il reprit le même argument, un des lords s'y opposa, mais M. Greene lui faisant remarquer que la question avait été soulevée par Leurs Seigneuries, on lui permit de continuer".

Les auteurs continuent:

" Il n'en est pas de même quand il s'agit des articles 7 et 10. Ceux-ci ne furent pas recommandés par la conférence sur l'application des lois des dominions, mais furent insérés à la demande des dominions intéressés. Ils sont fondés sur des propositions faites alors que les rapports étaient étudiés par les Parlements des dominions. Leur nature et leur but y furent étudiés. Il est bien reconnu que les débats d'un parlement ne peuvent, en général, être cités pour interpréter une loi à laquelle ont conduit ces débats, mais en l'occurrence, les débats sont d'une nature différente. Ils font corps avec les événements mêmes qui nous renseignent sur l'objet de ces articles. La loi d'interprétation ne renferme rien qui empêche de s'en servir et étant donné la tendance du comité judiciaire de se servir d'une grande variété de matériaux (voir *Edwards* v. *Le procureur général du Canada* [1930] A.C. 124), il est possible que l'on puisse s'en servir pour expliquer des passages ambigus."